

LES
**SERVICES INDUSTRIELS
DE L'ÉTAT**
ET LEURS MÉTHODES FINANCIÈRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Vendredi 7 Juillet 1916, à 1 h. 1/2

PAR

LÉON HUSSON

Président : M. JÈZE, professeur
Suffragants { *MM. FERNAND FAURE, professeur*
BERTHÉLEMY, professeur

PARIS (5^e)
M. GIARD & É. BRIÈRE
LIBRAIRES-ÉDITEURS
16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

1916

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

**La Faculté n'entend donner aucune approbation ni
improbation aux opinions émises dans les thèses :
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

LES

SERVICES INDUSTRIELS DE L'ÉTAT

ET LEURS MÉTHODES FINANCIÈRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Vendredi 7 Juillet 1916, à 1 h. 1/2

PAR

LÉON HUSSON



Président : M. JÈZE, professeur
Suffragants { MM. FERNAND FAURE, professeur
BERTHÉLEMY, professeur

PARIS (5°)

M. GIARD & É. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

1916



Digitized by the Internet Archive
in 2026

CHAPITRE PREMIER

L'évolution de l'État industriel : conception patrimoniale fiscale, économique, sociale.— L'école libérale et l'inaptitude organique de l'Etat en dehors de ses fonctions politiques.

L'État devient industriel : le fait est incontestable. Dans tous les pays, les revenus des exploitations industrielles deviennent de plus en plus nombreux et variés. Ainsi, les Postes sont Service d'État dans tous les pays, les Télégraphes dans presque tous les pays (sauf aux Etats-Unis), les Téléphones de même. Les Chemins de fer appartiennent à l'État en Allemagne, Russie, Danemark, Belgique, Suisse, Italie, Japon, Australie... Nous trouvons des mines en Prusse, en Hollande, en Russie ; des fabriques de monnaies en Angleterre, aux Etats-Unis, en Italie, en Allemagne, des usines, des imprimeries, des ateliers de constructions...

Ces interventions de l'État dans le domaine industriel remontent fort loin. Dès le Moyen Age, les princes recoururent aux régales pour éviter les difficultés et les aléas de la levée des impôts. Les monnaies, les mines, les banalités

de toute espèce étaient l'occasion de recettes faciles à percevoir. Cette source de revenus, à cause de l'abondance de ses produits, fut conservée par la monarchie qui y ajouta même de nouvelles entreprises. Mais ces dernières étaient fondées sur une conception nouvelle. A la notion de fiscalité, jusqu'alors dominante, se substitua l'idée de venir en aide à l'industrie privée, de lui fournir des modèles, de l'encourager. De cette époque datent ces manufactures de glaces, de porcelaines, de tapisseries, qui font encore partie aujourd'hui du patrimoine de l'État.

A ce double point de vue, les institutions du passé ont laissé des traces profondes dans le domaine industriel des États ; mais, comme tous les faits sociaux, les faits financiers sont influencés par les idées, les croyances, les désirs des hommes, par conséquent par l'opinion.

Les transformations économiques, sociales et politiques, ont amené l'État à de nouvelles interventions. Il est incontestable que, dans certaines circonstances, l'État est appelé à s'ingérer dans les faits de l'ordre économique, en vertu de son droit de souveraineté. Il en est ainsi lorsque la sécurité nationale est en jeu, ou quand il est nécessaire de procéder à une expropriation. Certaines industries aboutissent à des monopoles de fait, et nécessitent son intervention quand la concurrence ne suffit pas à sauvegarder l'intérêt général.

Quelle doit être la forme de ces interventions ? Les systèmes ont varié à l'infini. L'État peut intervenir par voie de concession, imposant simplement un cahier des charges

dans l'intérêt du public, comme dans un grand nombre d'entreprises industrielles ; par voie de participation aux bénéfices, comme dans les banques d'émission, ou en stipulant le retour à son profit d'installations fixes.

Toutes ces modalités ont tour à tour été employées ; mais les revendications sociales modernes, qui se traduisent de plus en plus par des questions de finances publiques, jointes à l'extension du pouvoir de légiférer des nations démocratiques, ont abouti à la conception actuelle de l'exploitation directe par l'État, à l'idée de la régie. Les idées élaborées par l'opinion passent dans la loi et font triompher l'évolution nouvelle.

« La supériorité du monopole légal sur le monopole de fait ne saurait être contestée », dit M. Gide, et l'opinion de plus en plus répandue estime que pour certaines branches d'industrie, qui par leur nature ne peuvent prendre que la forme du monopole, mieux vaut qu'elles soient monopolisées au profit de tous que monopolisées au profit d'individus isolés ou de compagnies. « Il ne faut voir ici qu'une forme de la coopération libre, quand il s'agit de pourvoir aux besoins de tous, c'est le domaine de la coopération municipale ou nationale. »

Et en fait, le système de l'exploitation par l'État pour les industries monopolisées tend de plus en plus à se substituer au système de la concession, de l'entreprise ou de la ferme. En France, pour la fabrication des monnaies, la loi du 21 juillet 1879 a substitué la régie à l'entreprise ; l'État, par la loi du 17 décembre 1880, a repris l'exploitation

directe de la fabrication des allumettes affermée à une compagnie concessionnaire, et, par la loi du 13 juillet 1908, a racheté le réseau exploité par la compagnie de l'Ouest.

Ainsi, c'est souvent dans des raisons historiques qu'il faut chercher l'origine de ces établissements industriels, et si plus tard les transformations survenues dans le droit public ont pu servir à expliquer et à corriger le mode d'intervention directe de l'État dans ces industries, il faut reconnaître que les survivances économiques et juridiques se rencontrent ici à chaque pas. Il en résulte des enchevêtrements et des difficultés de toutes sortes. C'est ainsi, qu'en matière postale ou télégraphique, se présente la question de savoir si l'État doit administrer les Postes comme une institution d'utilité publique, comme il le ferait pour l'Armée, la Police, l'Enseignement, ou si au contraire il doit en faire une industrie fiscale productive de bénéfices. Avec le droit régalien, aucun doute n'était possible : la fiscalité était le but poursuivi. Mais avec la conception moderne du droit public, il n'en est plus ainsi : la réalisation la plus parfaite de cette conception tendrait à établir la gratuité absolue du Service.

Diversité d'origines, différence de buts, divergence de méthodes expliquent les variétés infinies de modes de gestion de ces Services industriels d'État : chaque gouvernement adopte les solutions qui lui sont propres. L'État devient industriel, mais il le devient sans plan préconçu, sans idées directrices. L'histoire, les faits économiques ou sociaux sont à la base de cette orientation des activités de

l'État ; il en résulte des différences d'un service à un autre, et d'un peuple à son voisin, différences qui rendent les comparaisons fort délicates, les rapprochements difficiles. Ici les généralisations trop hâtives sont dangereuses, elles conduisent à des conclusions souvent fausses : il faut pour chaque espèce rechercher avec soin toutes les conditions de son organisation.

Mais à cet accroissement constant de ses fonctions industrielles, l'État, tel qu'il est organisé, peut-il prétendre faire face ?

Les économistes de l'école libérale lui refusent toute aptitude, basant leur opinion sur ce fait que l'État ne peut être qu'un organisme pesant, uniforme, lent à se mouvoir ou à concevoir. Dans son ouvrage intitulé : *L'État moderne et ses fonctions*, M. Paul Leroy-Beaulieu relève trois griefs primordiaux contre toute administration d'État : le manque d'initiative, l'incompétence, l'absence d'esprit de suite. Selon cet auteur, l'État, organisé en vue de fonctions politiques, ne peut entreprendre des services qui le font sortir de son rôle. En serré dans des règles strictes, dont il ne peut se départir dans son administration sans courir le risque de rendre sa gestion suspecte ou d'encourager les calomnies, l'État manquera toujours de la plasticité, de la souplesse indispensables, pour une gestion embrassant une variété infinie de détails et exigeant des décisions promptes. Le défaut de l'aiguillon de l'intérêt personnel, empêchera toujours une Administration publique,

composée d'hommes habiles et éminents dans leur spécialité, d'avoir ce flair commercial que l'on acquiert dans les luttes incessantes de l'industrie et du commerce privés. Enfin, la prédominance sans cesse croissante de la puissance électorale, crée une menace pour tous ces Services : le danger serait encore plus grand dans ce domaine industriel nouveau dont on voudrait le doter. L'énorme appoint de salariés, dans la dépendance directe des pouvoirs publics, risque de ruiner tous les principes de liberté.

Mais tous ces arguments, à côté d'une part de vérité dont il faudra toujours tenir compte, sont certainement exagérés. Rien ne démontre que l'État soit organiquement incapable de gérer de grandes entreprises industrielles, alors que nous voyons des organismes énormes, sociétés, trusts, compagnies, entreprendre des œuvres immenses. Pourquoi, dans une pareille hypothèse, l'État serait-il plus bureaucratique, plus paperassier, moins commercial et moins industriel que n'importe quelle grande compagnie ? Il n'y a pas de raison pour que le personnel de l'une soit plus apte, mieux adapté à ses fonctions que les employés de l'autre. En réalité, rien ne s'oppose à ce que l'État évolue dans le sens industriel ; mais alors la gestion de ses affaires doit être commandée par les mêmes principes qui s'imposent au travail de tous les hommes : L'État moderne doit surtout appliquer le principe de la division des tâches.

Certes, la volonté collective et innombrable de l'État n'aura jamais la souplesse, la vivacité et l'unité qui sont les qualités d'un seul. Il ne pourra jamais entreprendre des

tâches minuscules et méticuleuses. Mais pour des grands Services tels que les Postes, Télégraphes, Téléphones, Chemins de fer, sa compétence est l'égale de celle de n'importe quelle société privée : son seul devoir est de respecter autant que possible les méthodes organiques et de suivre l'évolution organique. L'État ne doit pas imposer ses cadres administratifs, autrement il se voue à un échec certain ; il doit respecter la loi que lui impose sa fonction industrielle nouvelle.

Cette idée, que les fonctions différentes de l'État appellent des organes différents et que ces organes différents ne sauraient être soumis à des règles uniformes, progresse de façon de plus en plus marquée dans l'opinion publique, elle influence profondément la doctrine et inspire la rédaction de nombreuses propositions de loi. S'il y a avantage, d'une façon générale, à accorder l'autonomie administrative aux Services publics ; si cette indépendance, quelquefois due à des raisons historiques, est le plus souvent commandée par la nature des choses, en aucun cas ces avantages n'apparaissent comme plus appréciables, ni cette indépendance comme plus nécessaire que lorsqu'il s'agit des services industriels soumis aux lois de la concurrence, incapables de triompher dans la lutte commerciale s'ils restaient enserrés dans le cadre de la vie administrative. De nombreuses propositions de lois et d'amendements, et même certaines dispositions de textes législatifs récents, se sont inspirés de ces tendances nouvelles. Mais la solution du problème d'organisation administrative semble comme

subordonnée à celle des problèmes financiers. Certaines méthodes, de direction et de travail, ne pourront être mises en pratique que lorsqu'on aura modifié l'aménagement et, en certains cas, la quotité même des ressources pécuniaires employées par l'État dans les domaines nouveaux ouverts à son activité. Alors seulement, par cette adaptation des règles budgétaires traditionnelles à des situations nouvelles, on arrivera à atténuer, sinon à faire disparaître les défauts constatés dans la gestion de l'État.

CHAPITRE II

LES PRINCIPES DU DROIT BUDGÉTAIRE EN FRANCE

Leur établissement en France et leur raison d'être. — Les critiques actuelles contre leur extension aux entreprises industrielles de l'État. — Répercussion de ces critiques sur le Parlement : les diverses phases de sa politique financière.

La déclaration des Droits de l'homme du 26 août 1789 stipule dans son article 14 que : « tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes, ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique ; de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ».

Ce texte fondamental a été mis en œuvre par notre législation financière, qui s'est efforcée d'en assurer la stricte et loyale application. Dans ce but, de nombreuses règles ont été édictées, ou se sont dégagées peu à peu de la pratique. Parmi les plus importantes, nous pouvons citer : l'universalité et l'unité budgétaires, la non-affectation des dépenses publiques, la spécialité budgétaire... Obstacle

matériel opposé aux infractions, clarté répandue sur l'ensemble des opérations, garantie de la possession du pouvoir budgétaire par ses détenteurs légitimes : tels sont les trois principaux services que rendent ces formalités budgétaires.

De nos jours, la plupart de ces règles conservent encore leur autorité et leur prestige ; certaines, pourtant, sont fortement critiquées : l'unité, l'annalité... Il n'est donc pas inutile de voir quelles causes ont présidé à leur établissement.

On peut définir l'universalité : « l'inscription budgétaire de toutes les dépenses, d'une part, et de toutes les recettes, de l'autre, chacune sur une liste distincte » (1).

Cette règle est considérée, à juste titre, comme la condition essentielle du contrôle financier des Assemblées. Du moment que le Parlement est appelé à voter l'impôt et à fixer les dépenses, il est nécessaire que le budget lui présente une liste exacte et complète : à cette seule condition pourra-t-on parler de sincérité budgétaire.

Pour les recettes, la réforme souleva de vives résistances : les administrations fiscales n'entendaient pas renoncer spontanément à la prérogative qui les rendait maîtresses de leurs crédits. L'ordonnance royale du 26 mars 1817 stipula : « A l'avenir, les frais de régie seront réglés, aux mêmes époques, et dans les formes adoptées pour les autres

(1) Stourm, *Le Budget*, p. 139.

dépenses de l'État. A cet effet, le produit brut des impôts sera porté en recettes dans le budget annuel, et les frais de régie y seront portés en dépenses ». En conséquence, le produit brut des impôts apparut au budget des recettes, et le montant des frais de perception au budget des dépenses, dans la loi de finances de 1818 dont les totaux enflèrent subitement de 180 millions.

L'ordonnance du 14 septembre 1822 compléta la mesure précédente : « Les Ministres ne peuvent accroître par aucune ressource particulière le montant des crédits affectés aux dépenses de leurs Services respectifs ». Grâce à ces deux règles, le principe d'universalité est sauvé : aucune recette ne s'abritera derrière une dépense, et aucune dépense ne pourra se dissimuler derrière une recette.

Le Parlement s'est efforcé d'étendre ce principe qui prédomine aujourd'hui dans nos budgets. Mais l'Administration se plie difficilement à l'observation de la règle, et tous les ans le rapport public de la Cour des Comptes signale les infractions commises. Les Administrations ne demanderaient, en effet, qu'à compenser subrepticement leurs recettes avec leurs dépenses, à augmenter les allocations de crédits qui leur sont consenties par la loi de finances. La règle d'universalité en prescrivant de décrire toutes les recettes et toutes les dépenses sans atténuation, confusion, ni compensation, entend soumettre les unes et les autres, intégralement, à la sanction et au contrôle des représentants du pays.

La règle de l'unité budgétaire tend à réunir, dans un total unique, toutes les recettes d'une part, toutes les dépenses de l'autre. « Il est nécessaire, dit M. Léon Say, d'enfermer le budget dans un monument dont on puisse apprécier aisément l'ordonnance, et saisir d'un coup d'œil les grandes lignes (1). »

Cette règle a des rapports étroits avec celle de l'universalité, mais ne se confond pas avec elle. D'après ses promoteurs elle la complète : seule, la présentation, dans un seul document, de toutes les recettes et de toutes les dépenses, présente quelque utilité. Rien ne servirait de se plier aux exigences de l'universalité, si l'on n'observait pas l'unité : la règle de l'unité budgétaire est le corollaire nécessaire de l'universalité. « Personne ne peut connaître sa situation financière s'il ne l'embrasse tout entière (2). »

Le Parlement a d'ailleurs reconnu que le système du budget unique était le seul moyen d'enlever, à l'arbitraire du gouvernement, tous les petits budgets occultes qu'il pourrait soustraire au contrôle des Chambres. Il résulte des faits que les dépenses présentées dans des comptes spéciaux, distincts de la loi de finances, ne sont pas examinées avec la même rigueur. La multiplicité des textes est un obstacle à l'efficacité du contrôle. La totalisation de ces comptes avec le budget général est souvent impossible. La présentation de ces comptes, à des époques différentes, supprime la comparaison des dépenses entre elles : or, une dépense

(1) Léon Say, *Revue des Deux-Mondes*, janvier 1885.

(2) Léon Say, *Revue des Deux-Mondes*, janvier 1885.

isolée se présente toujours avec d'excellents arguments, seul le rapprochement avec les autres dépenses permet de remettre les ambitions coûteuses à leur place.

Longtemps, les dérogations au principe de l'unité budgétaire ont été à l'état de permanence. Mais les obscures caisses « noires » : caisse des chemins vicinaux, caisse des établissements scolaires, ... dévorant par centaines de millions les fonds du Trésor, en dehors du budget, paraissent bien lointaines aujourd'hui : leur souvenir seul est un épouvantail. Le point culminant de ces temps de désordre fut, d'après les tableaux officiels, l'année 1883, pendant laquelle plus de 627 millions s'évadèrent clandestinement du budget ordinaire. Mais peu à peu, depuis lors, les réintégrations se produisirent. Dès 1894, aucune trace ne restait plus des six chefs de dépenses extraordinaires ou sur fonds d'emprunt auxquels le Trésor abandonnait directement ses fonds. « Somme toute, sur l'ensemble des charges annuelles, l'unification procura une économie effective de 500 millions environ, tant il est vrai que les opérations hors budget favorisent les dilapidations (1). »

Depuis cette époque, le principe a été respecté : « sauf quelques brèches, l'unité budgétaire demeure solide en France, dit M. Stourm, et ne cesse de s'y fortifier ».

Enfin, comme complément de ces deux principes d'universalité et d'unité, vient s'ajouter la règle de la non-affectation des recettes publiques. Pendant longtemps, la règle de

(1) Stourm, *L'Economiste français*, 1912.

L'assignation de certaines recettes à certaines dépenses déterminées a été considérée comme essentielle à une bonne gestion financière. Aujourd'hui, il est admis que les recettes publiques doivent former un fonds unique, dans lequel se confondent tous les revenus de l'État sans distinction d'origine. Ce principe est formulé dans le décret du 31 mai 1862, article 162 : « la loi annuelle des finances ouvre les crédits nécessaires aux dépenses de chaque exercice ; il y est pourvu par les voies et moyens compris dans le budget des recettes ». Si cette formule n'est pas très claire, la règle est néanmoins certaine et a été maintes fois rappelée au Parlement. Ainsi, en 1892, M. Rouvier déclarait à la Chambre : « Lorsque, sous prétexte de corrélation entre certaines recettes et certaines dépenses de l'État, on prétend ne voir dans ces recettes et ces dépenses que des comptes d'ordre, on perd de vue ce principe supérieur que toute recette budgétaire, quelle qu'elle soit, appartient, non à tel Service spécial, mais à l'ensemble du budget. L'État français n'a à accepter aucune affectation particulière d'impôts. Tous les revenus publics doivent, quelle que soit leur origine, concourir indistinctement au fonctionnement de la masse des services publics (1) ».

Le budget est annuel. Cette annualité n'est d'ailleurs inscrite dans aucune loi spéciale, ni même dans nos constitutions. Pourtant son existence ne fait de doute pour per-

(1) *J. Officiel*, Chambre. *Documents parlementaires*, p. 366.

sonne : elle est consacrée d'ailleurs par les lois annuelles de finances qui ont soin de répéter, à chacun de leurs articles, et de mentionner à l'article final, que les autorisations de recettes et de dépenses sont exclusivement données pour la seule année dont le budget porte la date. Grâce à ce principe, le droit budgétaire des Assemblées est sauvegardé. Ces grandes règles, dégagées à la suite de la longue pratique des Chambres, sont pour beaucoup d'hommes d'État définitives : l'idéal des assemblées doit tendre à les réaliser complètement. « En matière financière, dit M. Stourm, la régularité a une si grande et incontestable valeur, elle constitue une si puissante sauvegarde, qu'il importe de s'y attacher en toute circonstance et de l'encourager énergiquement. L'édifice budgétaire, solidement construit et bien défendu jusqu'ici, n'abritera les finances publiques avec sécurité que tant qu'il restera debout. »

Mais une tendance nouvelle se manifeste qui voit, dans le maintien intangible de ces règles, une véritable survivance historique nuisible à la bonne gestion des finances publiques qu'elles ont pour but de sauvegarder.

L'orientation moderne des activités de l'État, le développement de son industrialisme, créent une situation nouvelle à laquelle il ne peut être pourvu par la pure et simple application de ces principes anciens (1).

(1) Nous n'aurons d'évaluations et de prévisions budgétaires sincères que lorsque, d'une façon générale, nos écritures financières auront été modernisées par des procédés utilisés partout, maintenant, à l'étran-

La règle de l'universalité, si juste lorsqu'il s'agit de recettes provenant d'impôts et de dépenses payées avec ces recettes d'impôts, ne saurait être étendue dans toute sa rigueur aux entreprises industrielles. Etablie pour permettre au contribuable d'apprécier ses charges et l'usage fait de l'argent versé par lui dans les caisses du Trésor, elle garantit l'exercice de la souveraineté nationale qui veut qu'aux yeux de tous apparaissent les charges de l'impôt. Mais, pour une entreprise industrielle, il ne saurait en être de même : son but est de rendre des services particuliers aux individus, et les recettes qu'elle procure ne présentent pas la moindre analogie avec les impôts, perçus en vertu de la souveraineté de l'État. Ne serait-ce pas abuser étrangement des contribuables, que de faire entrer dans le budget ces Services publics qui ne représentent pas un impôt perçu sur eux ? Et, d'autre part, n'est-ce pas effrayer à tort le contribuable que de comprendre, dans les charges du budget général, les dépenses corrélatives de ces Services, toujours couvertes, toujours payées par les particuliers pour les services qu'elles leur rendent. Ces recettes et ces dépenses, dans la proportion où elles se compensent, ne font que traverser le budget, et par suite ne doivent y figurer que pour la différence. L'observation de l'article 43 du décret du 31 mai 1862, qui énonce le principe de l'universalité, lorsqu'elle est poussée trop loin devient déraisonnable : le principe, malgré sa rigueur, ne demande pas

ger et dans les industries privées. — Louis Martin, Chambre des députés. Séance du 15 mars 1913. — *J. O.* du 16 mars, p. 1105.

une application aussi excessive. Ainsi, en 1818, lors de la discussion de la loi du 15 mai, un député demanda qu'on fit apparaître en recettes et en dépenses les remises des débiteurs de tabacs. Ces remises, disait-il, doivent figurer parmi les recettes parce qu'elles constituent une véritable contribution payée par le public du fait du monopole des tabacs ; elles doivent, d'autre part, figurer en dépenses, puisqu'elles forment le salaire des débiteurs. Le directeur général des Contributions indirectes objecta qu'on ne saurait porter en recettes ce qui n'a pas été perçu, ni porter en dépenses ce qui n'a pas été réellement payé. Les remises des débiteurs n'ont pas le caractère d'appointements, mais de bénéfices commerciaux. « Ce que j'ai dit, ajoutait-il, ne tend pas à refuser les renseignements nécessaires. Tout sera détaillé et mis sous les yeux de la Chambre. » En effet, le compte définitif des recettes mentionne maintenant chaque année, à titre de renseignement, l'importance des remises allouées aux débiteurs de tabacs. Mais le budget lui-même continue à ne pas les comprendre dans ses évaluations, composées exclusivement du produit net des ventes. De même, à propos des fonds de trésorerie, il a été reconnu qu'on ne saurait distinguer, en recette et en dépense dans les budgets, les opérations des comptes-courants du Trésor avec ses divers correspondants, lesquelles s'élèvent à 30 ou 40 milliards en recettes, à 30 ou 40 milliards en dépenses : le solde net créditeur ou débiteur suffit.

Or, n'en est-il pas absolument de même pour ces services industriels, dont les recettes et les dépenses devraient, selon

la rigueur du principe de l'universalité, figurer avec tous les détails au budget général. En noyant ainsi leurs opérations dans la masse du budget, on renonce à pouvoir se rendre compte des résultats donnés ; au lieu de faciliter, c'est rendre illusoire le contrôle du Parlement. La dispersion des dépenses à des chapitres multiples, l'inscription des recettes sous diverses rubriques, rendent tout examen impraticable, faussent tous les résultats. Bien plus, la stricte observation de ce principe de l'universalité aboutit à dérégler la marche des entreprises industrielles : elle facilite la dissimulation, constitue une prime à l'exagération des frais, puisqu'elle ne permet pas de connaître les prodigalités, les manques de prévoyance et d'initiative, le bon fonctionnement d'un Service.

Mais qu'on mette en face les unes des autres les recettes et les dépenses du Service, qu'on les isole de la masse générale, de suite ces inconvénients disparaissent : la progression de leur nombre peut alors être suivie d'année en année. Ainsi, l'impossibilité de mettre dans un même document, les recettes et les dépenses qui correspondent à cette activité nouvelle de l'État, rend la spécialisation obligatoire. Le principe de l'unité budgétaire, inadéquat, doit être modifié. M. Léon Say le reconnaît d'ailleurs lui-même : « L'unité est un principe de clarté, dit-il, mais il ne faut pas l'appliquer de manière à produire l'obscurité. A l'ancienne unité absolue, qui pouvait bien n'être que confusion, on a substitué une diversité d'opérations spéciales qu'on a rattachées au budget général par un lien très direct. Notre budget

actuel est plein de ces distributions intérieures, et l'avenir prépare beaucoup d'autres nécessités d'aménagements analogues s'il doit, par exemple, augmenter encore les attributions de l'État et le charger de diriger certaines industries. Nous avons des budgets spéciaux qui contiennent les recettes et les dépenses de la Monnaie, de l'Imprimerie Nationale, des Chemins de fer de l'État, qui ne figurent au budget que pour des soldes, mais dont on peut étudier les détails en pénétrant dans le compartiment qui leur est réservé, beaucoup plus facilement que si leurs dépenses étaient confondues avec les dépenses générales de l'État, et leurs recettes avec les recettes générales » (1). D'ailleurs, ce principe de l'unité budgétaire n'a pour lui ni l'ancienneté ni l'universalité. Proclamé en 1815, et reconnu en 1822, nous avons vu qu'il avait été violé, à maintes reprises, par la création de caisses occultes et de comptes spéciaux. En Allemagne, en Prusse, en Belgique, en Angleterre, il existe, à côté du budget général, des budgets ou des comptes spéciaux alimentés par l'emprunt et sur lesquels sont imputées toute une catégorie de dépenses particulières.

De plus, dans beaucoup de cas l'unité est une cause de désordre. La situation budgétaire, lorsque le principe est strictement appliqué, résulte de la soustraction de la somme des dépenses de celle des recettes. Tout le monde aperçoit de suite le vice de cette opération : il suffira de ralentir ou d'arrêter les constructions pour faire apparaître le prétendu

(1) Léon Say, *Revue des Deux-Mondes*, janvier 1885.

excédent ! Certes, le principe de l'unité appliqué avec des tempéraments fut, à son heure, un principe bienfaisant : il a mis fin à ces emprunts à jet continu où le crédit de la France aurait pu définitivement sombrer. Mais il est devenu peu à peu, au fur et à mesure qu'on perdait de vue sa justification primitive, un dogme indiscutable, « pratiqué comme une religion, il est en grande partie la cause de notre malaise financier (1) ». De plus, cette confusion des recettes et des dépenses d'un Service industriel, avec les recettes et les dépenses de l'État, couvre d'une obscurité complète les résultats financiers du Service. « Comment, dans l'état actuel de nos écritures publiques, se rendre compte de la valeur d'un matériel en usage, de son usure, de son amortissement ? Il n'existe aucun document qui permette de l'établir. Comment reconnaître la marche des dépenses par rapport à celle des recettes, comment savoir si la somme des traitements du personnel correspond à la somme des services rendus, comment mesurer l'efficacité de certaines réformes, comment récompenser les mérites collectifs ou individuels alors que nulle statistique, nuls chiffres ne sont figuratifs d'un travail fourni ? (2). » Le budget doit être universel, c'est-à-dire que toutes les recettes et toutes les dépenses des services d'État doivent être soumis à la sanction et au vote des représentants, mais il ne peut être un : « l'unité budgétaire est un dogme, mais c'est un dogme

(1) P. Baudin, *Le budget et le déficit*, p. 17.

(2) P. Baudin, *Le budget et le déficit*, p. 18.

fatigué (1) ». Le budget a besoin de la pluralité, il ne peut s'en passer : la spécialisation est imposée par la nature même des choses.

Quelle sera la modalité de la spécialisation ? La juxtaposition des recettes et des dépenses du Service, dans un document distinct du budget général, mais rattaché pour son solde, a pendant longtemps semblé suffisante. Aujourd'hui pareille réforme paraît inadéquate. Le Service industriel d'État devrait jouir d'une complète autonomie financière. Pour cela, il faut abroger cette autre règle de notre comptabilité publique : la non-affectation des recettes publiques. Le Service, ainsi libéré des entraves du budget rigide, pourra évoluer à son aise et effectuer toutes les améliorations que réclame l'opinion publique. Mais de quelle façon sera régie cette nouvelle personnalité financière ? Il ne paraît pas possible d'accepter les règles fondamentales du budget général : il n'aurait servi de rien alors d'isoler le Service, si la réforme consistait simplement à l'enfermer dans un cadre plus étroit. Le budget, pour l'État, est l'ensemble des dépenses et des moyens financiers octroyés par les représentants de la nation au gouvernement. La limitation de l'autorisation de dépenses à une année se conçoit fort bien : c'est une garantie de sécurité pour le pays. Mais, pour le Service spécialisé, le budget ne revêt plus le même caractère : le budget devient essentiellement un programme. Or,

(1) P. Baudin, *Le budget et le déficit*, p. 184.

les dépenses industrielles ne peuvent tenir pour la plupart que dans plusieurs années, au lieu d'une existence administrative dont le train est à peu près régulier ; il s'agit d'opérations qui demandent des efforts discontinus et exceptionnels, qui ne sauraient se limiter à la période annuelle. Pour assurer l'ensemble des vues et la continuité des efforts qu'exigent la gestion de ces Services, la période étreiquée d'une année est insuffisante. Tant d'événements peuvent surgir, qui feront renoncer à exécuter les dépenses votées pour une seule année : l'absence de coordination entre les budgets annuels ne permettra pas de rendre obligatoire le travail sacrifié à des circonstances extérieures. Ce préjugé, de l'annalité absolue, entraîne forcément à exclure toute opération financière correspondant à un programme de plusieurs années.

Enfin, ce budget autonome du Service industriel d'État, devra être pourvu de l'instrument indispensable à son fonctionnement adéquat : la faculté d'emprunter. Cette dernière prérogative est une conséquence nécessaire de l'autonomie ; il est impossible, en effet, de considérer une industrie quelconque en dehors de sa permanence financière.

Cette conception nouvelle d'un emprunt fait par l'État, au nom d'une industrie déterminée, pour être exclusivement affecté à un emploi productif, synthétise les revendications des partisans de l'organisation nouvelle des entreprises industrielles d'État. Malgré sa hardiesse, elle a fait son chemin, et les étapes diverses de son évolution, devant le Parlement, traduisent assez bien le progrès des idées qui

se rattachent à ces théories nouvelles d'autonomie budgétaire.

En 1905, au cours de la discussion du budget de 1906, M. Hubbard présentait un amendement aux termes duquel le Ministre des Finances était autorisé à émettre des obligations à lots, d'un type analogue à celui de la ville de Paris, jusqu'à concurrence de 200 millions. Le produit de cet emprunt aurait servi de dotation aux différentes industries d'État, à titre de capital de premier établissement, « capital industriel qui, avec une très petite charge d'intérêt, donnerait un développement de recettes considérable, et aussi de ces recettes indirectes résultant de l'enrichissement du pays, de l'impulsion donnée au commerce et à l'industrie ». C'était, en somme, proposer la création d'un budget extraordinaire alimenté par l'emprunt. Le Ministre des Finances, et le président de la Commission du budget, s'opposèrent au vote de cette disposition qui fut repoussée par la Chambre des Députés. Mais l'initiative de M. Hubbard avait eu au moins le mérite de poser nettement le problème, de façon précise et objective, devant l'opinion publique. L'idée, dont nous avons vu le progrès dans la doctrine, devait avoir une fortune rapide puisque, trois années plus tard, un Ministre des Finances devait, à deux reprises différentes, affirmer la nécessité pour l'État d'avoir recours à l'emprunt en ce qui concerne les opérations commerciales et industrielles. Dès 1908, dans l'exposé des motifs du projet de budget de 1909, M. Caillaux écrivait à propos des Chemins de fer de l'État : « C'est à regret que nous nous sommes refusés à admettre

certaines augmentations de dépenses, réclamées par le Ministre des Travaux publics, pour l'acquisition du matériel des Chemins de fer de l'État ou pour la construction de lignes nouvelles. Nous les avons écartées, non parce que nous en contestons l'utilité, mais parce qu'il nous paraît irrationnel de faire supporter à l'impôt des dépenses auxquelles les compagnies concessionnaires pourvoient à l'aide d'obligations... Empêcher l'État, sous prétexte d'unité budgétaire, d'exploiter dans les mêmes conditions que l'industrie privée, c'est précisément donner une extension démesurée à une règle tutélaire pour les finances de l'État-pouvoir, mais qui ne peut être appliquée qu'avec des modalités à la gestion de l'État-industriel ».

Le Ministre des Finances renouvelait la même déclaration en 1910. Au Sénat, il est vrai, le rapporteur de la Commission des finances, M. Poincaré, protestait contre cette affirmation de la légitimité de l'emprunt.

Les arguments développés montrent que la haute Assemblée craignait le retour de ces budgets extraordinaires de si malheureuse renommée. Le Sénat semblait oublier la situation nouvelle résultant de la participation de plus en plus accentuée de l'État aux luttes économiques.

La question posée par le rachat de l'Ouest devait hâter la solution du problème. La confusion de ses recettes et de ses dépenses dans le budget général était chose impossible, car elle aurait eu pour effet de créer un nouveau déficit qu'il faudrait combler à coups de millions. Or, personne n'osait nier la nécessité urgente qu'il y avait à mettre ce

Service en état de suffire aux transactions économiques qu'il a pour objet de faciliter d'une part, d'autre part l'impossibilité de demander la somme énorme nécessaire à la réfection, 100 ou 200 millions, aux contribuables par le moyen de l'impôt. Cette double exigence devait conduire à l'emprunt. Une fois de plus, le principe admis, intervenait la question de savoir si l'emprunt serait confondu dans la masse générale des dettes d'État ou bien spécialisé. Les arguments en faveur de ce dernier système l'emportèrent, et la loi du 13 juillet 1911 marque la dernière étape de cette longue évolution des budgets industriels (1).

Cette constatation du parallélisme, entre les variations de la doctrine et celles de l'opinion parlementaire, nous conduit tout naturellement à adopter l'ordre chronologique pour notre étude des méthodes financières appliquées aux entreprises industrielles d'État.

Dans une première partie, nous examinerons le système de l'incorporation au budget général. Le service voit ses recettes et ses dépenses confondues dans la masse du

(1) On nous opposera les deux principes budgétaires qui ont bien leur valeur, la non-affectation des recettes et l'universalité budgétaire. Nous pensons pourtant qu'il vaudrait mieux violer des formes budgétaires conventionnelles, que d'étouffer l'activité industrielle de l'État en la maintenant dans des formules archaïques. Le budget de l'État pouvait être un, dans l'État ancien ; la politique d'extension de ses attributions économiques conduit nécessairement à des spécialisations — Brousse, *Rapport sur le règlement définitif des budgets de 1907, 1908 1909*, p. 349.

budget, les grands principes d'unité, d'universalité et de non-affectation sont ainsi respectés. De graves inconvénients se sont fait jour, qui n'empêchent pas le maintien au budget des Services qui y sont compris depuis de longues années, mais qui s'opposent à l'adoption d'un pareil procédé pour les entreprises nouvelles de l'État.

Dans une deuxième partie, nous étudierons les nombreux systèmes élaborés pour atténuer la rigidité des règles budgétaires, obstacle au libre développement de ces Services publics qui nécessitent plus de souplesse. La caractéristique de cette étape nouvelle, est la constitution d'un budget rattaché pour ordre au budget général. Les recettes et les dépenses du Service sont rapprochées dans un document spécial ; simple jeu d'écritures d'ailleurs, puisque le solde est inscrit au budget général. De cette manière, les résultats de l'exploitation sont mieux mis en lumière, et la corrélation des recettes et des dépenses entraîne certaines conséquences heureuses. Mais la simple création du budget annexe est insuffisante : le Parlement profite de cette séparation pour opérer des réformes de détail. Malheureusement, chaque petit budget jouit ainsi de règles qui lui sont propres : de là une bigarrure infinie de régimes variés. Petit à petit se dégage la nécessité d'une organisation plus homogène, plus adéquate, et l'on aboutit aux deux nouveaux budgets annexes des Poudres et Salpêtres, et des Chemins de fer de l'État, à propos desquels nous développerons les conceptions originales de leurs promoteurs.

Enfin, dernière phase de cette évolution : le budget au-

tonome, inconnu à l'heure présente en France, mais aboutissement fatal du rapprochement des dépenses et des recettes d'un même service dans un document spécial. Seule, la Suisse pratique ce système dans toute sa rigueur. Une courte étude des résultats obtenus, et des conditions de son fonctionnement, permettra de juger s'il convient d'acclimater une pareille organisation dans notre pays.

CHAPITRE III

LE PROCÉDÉ DE L'INCORPORATION AU BUDGET GÉNÉRAL

Le procédé de l'incorporation au budget général en Prusse, en Belgique, et en France. — En Prusse : abus en matière de tarifs et variations budgétaires. — En Belgique : défaut de corrélation comptable et enchevêtrement des dettes. — En France : exemple du Service des Postes, Télégraphes et Téléphones : la gestion industrielle du Service est rendue impossible. Conclusion.

Le système le plus anciennement suivi par les États, pour la gestion financière de leurs entreprises industrielles, a consisté à incorporer, purement et simplement, les recettes et les dépenses de ces services dans l'ensemble des opérations du budget général.

Le procédé est, de nos jours encore, suivi par un grand nombre d'États. En vue de dégager les enseignements qui découlent de cette manière de faire, nous allons étudier le régime financier d'entreprises organisées d'après ce modèle : les Chemins de fer de l'État en Prusse et en Belgique, le service industriel des Postes encore compris dans le budget général en France.

Prusse. — Le réseau d'État prussien doit sa formation au prince de Bismarck. Au lendemain de la guerre de 1870-1871, il avait conçu le vaste projet de renforcer l'union encore toute récente des États qui constituaient l'Empire, en procédant au rachat de tous les chemins de fer, pour en faire un réseau impérial. Cette tentative se heurta à une vive résistance des États qui, pour se mettre à l'abri d'une semblable atteinte à leurs libertés, procédèrent chacun au rachat des lignes situées sur son territoire.

Le projet de M. de Bismarck se réduisit à l'étatisation des chemins de fer prussiens. La question du rachat souleva de longs débats en 1879 à la Chambre des Députés : la discussion portant surtout sur l'étendue des pouvoirs qu'il convenait de concéder au gouvernement. Le projet de loi avait pour objets principaux, d'atténuer les variations budgétaires par la constitution de fonds de réserve, et d'empêcher les abus en matière de tarifs. Nous allons constater que ce sont précisément ces deux conséquences qui se sont produites, par suite de la corrélation trop étroite entre les finances de l'exploitation et celles du budget général.

Le projet précédent fut en effet remplacé par deux lois, dites lois de garanties, l'une du 17 mars 1882, l'autre du 1^{er} juin de la même année. Le second de ces textes a trait uniquement à l'organisation administrative, et contient une tentative intéressante de décentralisation. La loi du 17 mars 1882 est le texte fondamental, en ce qui concerne l'organisation financière du réseau. Les recettes et les dépenses sont

incorporées au budget général de l'État ; toutefois, l'emploi des excédents de l'exploitation des chemins de fer est très strictement réglementé. Ces excédents doivent servir :

1° A payer les intérêts annuels de la dette des Chemins de fer de l'État ;

2° A compenser, jusqu'à concurrence de 2.200.000 marks, le déficit éventuel du budget général ;

3° A amortir le capital de la dette des Chemins de fer de l'État.

Ces prescriptions sont renforcées par une série de mesures destinées à en assurer la stricte observation. Malgré ce luxe de précautions dont on entourait l'emploi des excédents, ces derniers furent toujours versés intégralement parmi les ressources générales du budget. Ce résultat provenait du fait que, la dette des Chemins de fer de l'État, était insuffisamment distincte de la dette propre de l'État : les excédents, qui devaient faire face aux charges de la première, subvenaient aux charges de l'ensemble. Par suite de cette absence de séparation, les mesures prises par les Chambres, pour empêcher toute confusion des recettes des chemins de fer et des recettes générales, se trouvaient sans efficacité.

L'incorporation des chemins de fer dans les Services du budget général, conduisit à faire des recettes de l'exploitation des chemins de fer une des ressources normales du budget de l'État. Une première conséquence de cette pratique a été de rendre l'équilibre du budget extrêmement précaire, par suite de l'instabilité très grande des revenus

des chemins de fer. Ainsi, en 1889, les recettes s'élevèrent à 321 millions de marks, pour retomber l'année suivante à 311 millions ; en 1900 elles atteignirent la somme de 549 millions de marks, et, en 1911, 503 millions seulement. Les évaluations de recettes, malgré toute la perspicacité des préparateurs des budgets, s'écartent dans des proportions énormes des résultats définitifs. Tantôt les recettes réelles restent en dessous des prévisions : 10 millions de marks en 1891, 45 en 1892, 83 en 1901 ; tantôt les rentrées sont de beaucoup supérieures aux évaluations primitives : de 1895 à 1899, les écarts sont respectivement de 52, 76, 78, 60, 59, et 33 millions de marks. Une loi, du 30 mai 1903, a essayé de remédier à ces fluctuations incessantes, désastreuses pour les finances de l'État, par la constitution d'un fonds de réserve, sorte de volant compensateur qui emmagasine les excédents dans les années prospères pour les restituer dans les années de disette. Le principe était excellent ; mais la constitution de cette caisse, au sein même du budget général, la confusion encore des finances industrielles et des finances de l'État, ont abouti à ce résultat quelque peu paradoxal : pour constituer une réserve à un Service qui lui procurait plusieurs centaines de millions par an, l'État a été obligé de recourir à l'emprunt (1) !

(1) M. de Miquel, en Prusse, a essayé de se préserver du contre-coup de trop bonnes recettes sur le budget lorsqu'elles sont transitoires, passagères, accidentelles. Dans les années de prospérité les recettes des chemins de fer augmentent considérablement, et les Parle-

De cette confusion des recettes de l'exploitation des Chemins de fer de l'État, avec les autres recettes budgétaires, résulte l'invariabilité des tarifs de transport en Prusse. La grande abondance de ces recettes industrielles en ont fait un des éléments essentiels, indispensables à l'équilibre du budget : l'exploitation des Chemins de fer de l'État est devenue la clef de voûte des finances prussiennes. La crainte du déficit s'oppose à tout abaissement des tarifs qui ferait diminuer les excédents. D'où les doléances et les réclamations incessantes des économistes : « En tirant le plus de profits possibles de son réseau, l'État en fait une sorte de ventouse qui épuise le travail industriel : ainsi, les 150 ou 160 millions de marks représentant l'excédent des recettes sur les dépenses d'exploitation, et sur les charges finales d'établissement, sont prélevées sur le travail national. Ils devraient être affectés à la réduction des tarifs ou à la construction de lignes nouvelles, à l'entretien des anciennes lignes ou à un amortissement plus considérable du capital. Cette affectation développerait le produit net et accroîtrait le trafic ; en ne tenant pas compte de ces considérations, on arrête l'essor du commerce, on facilite la concurrence étrangère. Dans l'état actuel des choses en Prusse, le facteur économique le plus important, la source du travail, s'épuise continuellement, puisque les chemins de fer sont la cause du renchérissement des produits bruts de l'agriculture et

ments résistent difficilement à la tentation de procéder à des dégrèvements et à des dépenses qu'ils regretteront d'avoir engagés dans les années de crise et de liquidation.

des matières premières nécessaires à l'industrie. Et cela résulte de la surcharge, imposée dans un but fiscal, des taxes de transport : ce procédé crée un impôt direct sur les transports, alors qu'il faudrait se procurer par des impôts nettement établis les ressources dont le Trésor a besoin ».

A ces réclamations énergiques des associations économiques, M. de Miquel répondait : « Que voulez-vous ? Nous nous trouvons en présence d'un fait accompli : depuis quinze ans on a consacré une trop grande partie des recettes des chemins de fer à couvrir des dépenses générales, mais il n'y a pas moyen de revenir en arrière. Nous avons fixé nos dépenses en conséquence, et ce que nous tirons des chemins de fer nous serions obligés de nous le procurer au moyen d'une augmentation d'impôts ». Ainsi l'aveu est dénué d'artifices : le fait d'incorporer un service industriel, comme une exploitation de chemins de fer, dans un budget d'État, conduit nécessairement à faire prédominer l'ancienne conception fiscale sur la notion moderne d'instrument qui doit fonctionner au prix coûtant. Tabler sur les excédents des chemins de fer comme un appoint naturel, normal, qui s'ajoute aux impôts pour équilibrer le budget, c'est donc méconnaître le but de cette exploitation qui est de fournir, au plus bas prix, au commerce et à l'industrie, un instrument économique indispensable.

L'étude de l'organisation financière du service des chemins de fer prussiens, organisation basée sur le principe de la fusion des recettes et des dépenses du réseau dans le

budget général, nous a permis de constater ces deux conséquences :

1° L'instabilité constante des résultats du budget dont l'équilibre est solidaire des excédents de l'exploitation ;

2° La persistance de la conception fiscale qui aboutit à fausser le but normal du Service industriel.

Belgique. — En Belgique, le Service des chemins de fer est incorporé de façon absolue dans le budget général : il n'y a même pas d'essai de versements d'excédents comme en Prusse.

Les deux lois, du 1^{er} mai 1834 et du 12 avril 1835, prévoient simplement que, « le produit des péages sera versé au Trésor pour servir aux dépenses d'entretien et d'amortissement de la rente, ainsi qu'au remboursement des intérêts et capitaux affectés à sa construction ».

Pareille confusion des opérations financières de l'État industriel, entrepreneur de chemins de fer, et de l'État puissance publique, a abouti à de très grosses difficultés. Le budget général, solidaire de l'exploitation des chemins de fer, voit d'année en année leur appoint diminuer : ainsi, de 1895 à 1899, la moyenne des bonis s'élevait à 11 millions, avec un maximum de 13 millions en 1899 ; de 1900 à 1904 la moyenne tombait à 2,6 millions, de 1905 à 1908 les bonis étaient nuls, et en 1908 on enregistrait 7 millions de déficit. Ces déconvenues proviennent, soit d'une insuffisance dans l'évaluation des recettes, soit d'une augmentation trop rapide des dépenses. Pour l'évaluation des re-

cettes, la Belgique ne pratique pas notre système automatique, les préparateurs du budget peuvent se rapprocher autant que possible de la réalité, tenir compte des événements les plus récents. D'autre part, les dépenses se sont certainement accrues dans de fortes proportions, et plus rapidement que les recettes. Mais la cause principale réside dans le manque de corrélation comptable entre les recettes et les dépenses, dans l'impossibilité de connaître exactement les conditions de l'exploitation. La comptabilité des chemins de fer belges présente les caractères de la plus grande confusion. Au lieu de distinguer avec soin cette comptabilité de la comptabilité générale de l'État, il semble qu'on ait tout fait pour les enchevêtrer. A l'heure actuelle, les crédits relatifs aux chemins de fer se trouvent disséminés dans 5 budgets : celui de la dette publique pour les pensions, annuités, charges en intérêts et amortissement de la dette spéciale au chemin de fer qui, elle-même, se trouve confondue dans la dette générale de l'État ; le budget des recettes et dépenses pour ordre, pour les recettes revenant aux compagnies dont l'État exploite les lignes ; le budget des dépenses extraordinaires pour les crédits relatifs aux voies et travaux, à l'acquisition du matériel ; le budget des chemins de fer pour les dépenses d'exploitation ; enfin le budget des voies et moyens pour les prévisions de recettes.

Les inconvénients, résultant de cette confusion, seraient atténués si un compte général faisait ressortir la situation exacte du chemin de fer. Mais ce compte lui-même n'existe pas, et les documents présentés sous ce titre, loin de pré-

senter les opérations du chemin de fer d'une manière claire, complète et exacte, constituent de simples aperçus auxquels il convient de n'attacher qu'une importance relative.

Le premier compte date de 1857. Il reposait sur les bases suivantes : l'État et le chemin de fer étaient considérés comme deux unités distinctes ; l'État, banquier du chemin de fer, lui avançait son capital d'établissement, le débitant d'un intérêt de 4 0/0 et de sa part proportionnelle dans la charge des emprunts. La situation du chemin de fer ressortait de trois documents annuels : la situation générale, la situation du Trésor public envers le chemin de fer, le compte des recettes et dépenses annuelles (compte d'exploitation). Ce système constituait un progrès sérieux, mais n'était pas parfait. Il s'éloignait, sur deux points, des faits réels en ce qu'il ne portait pas au compte du chemin de fer les pensions des fonctionnaires et employés, et en ce qu'il ne faisait supporter aucune charge au chemin de fer pour les capitaux avancés par l'État à l'aide de ses ressources ordinaires.

Loin d'améliorer le système de comptabilité, on le modifia en 1878 pour le rendre plus imparfait encore, en lui donnant pour base une série de fictions. L'État était considéré comme le banquier du Trésor, on supposa que les capitaux nécessaires au réseau étaient empruntés au Trésor à un taux fixe et invariable. On supposa également que le chemin de fer amortirait ses capitaux en 90 ans, à dater de leur utilisation effective. Enfin, on appliqua, rétroactivement, ces nouvelles règles aux 42 exercices déjà clos.

En 1884, le caractère fictif de la nouvelle comptabilité fut encore renforcé. Au lieu de continuer à débiter, annuellement, le compte des charges financières du chemin de fer du montant des annuités payées pour les rachats, on représenta ces annuités dans le capital de premier établissement par un capital fictif, et l'on se borna à débiter le chemin de fer de la dotation correspondant à ce capital fictif. Les comptes antérieurs furent rectifiés conformément à la nouvelle règle.

Ce système des fictions est resté en vigueur jusqu'à ce jour, et soulève les plus vives critiques. Une comptabilité, qui ne repose pas sur les faits réels, n'est pas une comptabilité. Le Ministre des Finances belge a été obligé de reconnaître que les tableaux, faisant ressortir la situation financière du chemin de fer, n'étaient pas une comptabilité, mais une simple statistique. De cette forme de comptabilité, résulte l'impossibilité de pouvoir juger les conditions dans lesquelles l'entreprise est gérée. Avant 1900, l'opinion courante en Belgique attribuait au réseau d'État une prospérité luxuriante, et les membres du Parlement, qui vivaient tous dans cette confiance optimiste, s'en prévalaient pour ne refuser aucun crédit, et engager à des dépenses de pur luxe une exploitation industrielle dont les résultats étaient si brillants. Tous croyaient de bonne foi que le chemin de fer était la véritable vache à lait du Trésor, féconde et inépuisable, aussi ne se gênaient-ils pas pour réclamer sans cesse des abaissements de tarifs pour le commerce et l'industrie, et des relèvements de salaires pour les ouvriers électeurs.

Malheureusement, M. Renkin démontra l'erreur de cet axiome budgétaire, et écrivait dans la revue économique internationale : « le seul moyen d'aboutir, est de se résoudre à séparer complètement les finances du chemin de fer des finances de l'État, de substituer aux systèmes arbitraires de statistique ou de comptabilité, où l'on s'est égaré, une loi organisant la comptabilité spéciale des chemins de fer. Alors seulement, il sera possible de se rendre exactement compte de la situation financière de l'exploitation et des vrais résultats de cette vaste régie (1) ».

(1) Enfin, en 1910, au congrès des sciences comptables tenu à Bruxelles, les critiques adressées à ce système de comptabilité, ainsi que les tendances de la réforme réclamée, ont fait l'objet d'un rapport substantiel. « Comment se fait-il que la Belgique, pays riche par son sol, son climat, sa puissance de travail, ses facultés de race, devrait courir à la ruine, alors que nous voyons chez ses habitants la faillite être l'exception, et l'amélioration individuelle, sinon l'enrichissement, constituer la règle générale? Ce serait là un non-sens économique. Pourquoi ne demanderions-nous pas de véritables et complets éclaircissements? Car, si nous nous apercevons effectivement que la dette générale augmente, nous ne restons pas moins dans l'ignorance de l'importance de ces augmentations successives, et surtout de l'existence ou non de biens nationaux équivalents ou, en termes comptables, d'un « actif compensateur ». C'est en cela que nous incrimons l'organisation administrative et l'insuffisance de renseignements qu'elle donne au public... Qu'est-ce, au fond, qu'un budget public? Est-ce la comptabilité de la fortune publique? C'est tout bonnement un état de dépenses et de recettes, l'historique de la consommation des capitaux fournis chaque année par les contribuables de toutes sortes... Ce changement de documents à publier entraînerait, on le conçoit, une profonde modification de tous les rouages administratifs, ceux-ci devront obéir aux principes de la science des comptes, et assurer la réalisation des différents buts que cette dernière assigne à toute comptabilité, et

Ainsi, outre la précarité de l'équilibre budgétaire, le système de l'incorporation des recettes et des dépenses des chemins de fer au budget général aboutit à créer, par suite de l'application des règles ordinaires de la comptabilité publique, une obscurité telle, dans les comptes de l'entreprise industrielle, qu'il est impossible de dégager les résultats et par conséquent de faire une gestion industrielle.

France. — En France nous trouvons, dans les divers Services du budget général, une entreprise à tendance nettement industrielle : le Service des Postes, Télégraphes et Téléphones. Le produit des taxes diverses qui proviennent de l'exploitation de ce monopole, sont comprises dans le chapitre de la loi des finances intitulé, « produits des monopoles et exploitations industrielles de l'État », et les dépenses relatives à sa gestion figurent à une section spéciale du Ministère des Travaux publics.

La survivance historique explique la persistance de cette entreprise industrielle dans le budget général, tant d'autres

dont voici les principaux : déterminer : 1° le capital absorbé ; 2° le coût des immeubles et des matériels ; 3° l'inventaire permanent, c'est-à-dire en quantités et en prix, des matières premières en stock dans les magasins ; 4° le coût de la main-d'œuvre des ouvriers de l'Etat ; 5° le coût des frais généraux de direction... en y comprenant les amortissements immobiliers et l'intérêt du capital ; 6° le prix de revient final et, enfin, le montant de ce qui reste dû sur chaque emprunt, ainsi qu'aux fournisseurs... Que l'on substitue donc, pour la gestion de nos capitaux et richesses, le mode industriel au mode administratif. »

(Cité par le *Mémoire* de M. le Préfet de la Seine au Conseil Municipal sur le projet de budget de 1913, p. 16).

en étant sorties pour constituer des budgets plus ou moins spéciaux. Le Service de la Poste eût à l'origine un caractère exclusivement politique. Peu à peu les particuliers furent autorisés, moyennant le paiement de taxes, à bénéficier des courriers royaux. Ces taxes, très élevées, représentaient un véritable impôt. Jusqu'en 1878, ce caractère fiscal se manifesta par l'incorporation du Service des Postes au Ministère des Finances. Lorsqu'en 1878, le Service des Télégraphes, jusqu'alors rattaché au Ministère de l'Intérieur — (dernier vestige du caractère gouvernemental de ce Service) — fut réuni au Service des Postes pour constituer un ministère spécial, il ne fut rien changé aux anciennes méthodes financières : le monopole était rattaché au budget général et conservait son caractère d'entreprise fiscale.

Mais peu à peu ce monopole est devenu industriel. Jusqu'à une époque récente, personne n'osait contester au Ministre des Finances une sorte de droit de veto sur les améliorations postales qui auraient diminué trop notablement les excédents. Personne n'aurait osé créer, dans le budget des Postes, une telle diminution de recettes et un tel accroissement de dépenses que, du coup, le monopole des Postes, Télégraphes et Téléphones revêtit le caractère industriel. Mais, « l'observation des faits fit apparaître avec netteté le double caractère, à la fois social et industriel, du Service des Postes, Télégraphes et Téléphones. Les Postes, en effet, sont un Service d'intérêt national destiné surtout à développer la richesse générale du pays. Son action sur la prospérité commerciale, sur l'activité écono-

mique et par suite sur le rendement des impôts, son influence au point de vue du développement de l'instruction, de la pénétration de plus en plus profonde et générale des idées démocratiques, constituent pour l'État le premier et le plus assuré des bénéfices. C'est à celui-là qu'il faut s'attacher, c'est lui qui doit être le but suprême des efforts de l'Administration postale, constamment préoccupée de mettre au service du pays des facilités plus grandes et plus rapides de correspondance. Les profits qu'indique le rapprochement des recettes et des dépenses, inscrites au budget, ne sont qu'une indication secondaire, utile peut-être pour apprécier les qualités de la gestion administrative des Postes, insuffisante certainement pour se rendre un compte exact des services rendus au pays (1) ».

Et à l'heure actuelle, l'opinion du public et, par suite, l'opinion du Parlement, ont radicalement changé. Le public n'entend plus qu'on lui fasse payer trop cher des services, afin de parvenir par des voies obliques à équilibrer le budget. Correspondre est devenu un besoin organique pour l'homme qui sait lire. « A partir du moment où la lettre, le journal, le message téléphoné ou le télégramme répondent, pour l'immense majorité des habitants, à un devoir primordial de la vie en société, il faut s'attendre à ce que l'opinion conteste peu à peu à l'État le droit de percevoir un impôt sur les correspondances, et exige bientôt de ne payer au plus juste prix qu'un service rendu : ceux qui corres-

(1) Steeg, *Rapport sur le budget des P. T. T.*, 1910. Chambre 1910, p. 509 et suiv.

pondent ne veulent plus payer pour ceux qui n'écrivent pas (1) ».

La manifestation la plus éclatante de cette conception nouvelle du service postal, est renfermée dans la loi du 6 mars 1906 qui abaisse la taxe des lettres de 0,15 à 0,10. Mais, ce changement de l'opinion toute-puissante s'est traduit par une diminution constante des bénéfices : le monopole tend de plus en plus à absorber la totalité de ses recettes. Ainsi, les bénéfices sont passés de 1905 à 1910, de 91 millions à 28 millions, alors que la proportion des dépenses par rapport aux recettes suivait une marche croissante :

1905	72,31 %	1907	84,03 %	1909	86,70 %
1906	81,31 %	1908	80,42 %	1910	91,75 %

Les promoteurs de l'idée nouvelle, de l'autonomie budgétaire des Services industriels, se sont précisément appuyés sur cette diminution des produits de l'exploitation des Postes, Télégraphes et Téléphones, pour réclamer la disjonction de ce Service, du budget général, et la constitution d'un budget spécial. Selon eux, cette décroissance constante des recettes nettes, marque le triomphe de la conception industrielle sur la conception fiscale, et de nombreux exemples vont nous prouver combien la gestion des Postes souffre du régime de l'incorporation au budget général. Les règles rigides, de notre comptabilité publique,

(1) Dumont, *Rapport sur le budget des P. T. T.*, 1909. Chambre 1909, p. 2197 et suiv.

s'opposent au libre essor et au développement des initiatives indispensables à la bonne marche d'une industrie.

Parcimonie exagérée des crédits mis à la disposition du Service, manque d'économie et d'esprit de suite dans la gestion, imprécision des résultats financiers de l'exploitation, telles sont les conséquences de l'incorporation, dans le budget général, des recettes et des dépenses du Service des Postes, Télégraphes et Téléphones.

Parcimonie exagérée des crédits. — Le budget de l'État contient toutes les dépenses d'une part, et toutes les recettes de l'autre, chacune sur une liste distincte. Ce principe, qui découle du fait que toutes les recettes et toutes les dépenses publiques doivent recevoir la sanction des Représentants du pays, et qui est l'application de la règle de l'universalité, permet de connaître par une simple soustraction la situation des finances publiques : excédent, équilibre ou déficit. Or, le Ministre des Finances s'efforce de déposer, sur les bureaux des Chambres, un projet de budget qui fasse ressortir des excédents, ou tout au moins soit en équilibre. Dans ce but, il examine avec soin les demandes de ses collègues, les compare avec les recettes et, en cas d'insuffisance de ces dernières, intervient pour faire diminuer les accroissements de crédits. Pour ainsi dire à l'occasion de chaque budget, le Ministre des Finances est obligé de réclamer la réalisation de toutes les économies compatibles avec la marche des Services. C'est précisément cette manière de faire qui, jointe aux procédés semblables des commissions du budget, crée une menace pour les Services

industriels comme les Postes, Télégraphes et Téléphones.

La crainte du déficit aura pour effet de constituer un obstacle à toute modification de tarif dans le sens d'une baisse. Dans le Service des Postes, la tendance actuelle est d'opérer des dégrèvements. Ainsi, conformément à un vœu de l'Union Postale Universelle, plusieurs pays, la Suisse, l'Allemagne, l'Angleterre, ont porté le poids unitaire des lettres à 20 grammes. En France, la réforme s'est opposée pendant longtemps au refus du Ministre des Finances qui craignait de perdre ses excédents de recettes. Le maintien du régime ancien, avait le double inconvénient de créer des situations paradoxales et incohérentes dans nos relations avec les pays voisins, et de mettre nos commerçants dans un véritable état d'infériorité économique. Ainsi, les nécessités de l'équilibre ont maintenu la France, sur le terrain des réformes postales, derrière les nations à civilisation intensive. Même opposition du Ministre des Finances, et pour le même motif, au projet d'une tarification uniforme et dégressive des correspondances lourdes. Le tarif français était rigoureusement proportionnel au poids, mais la logique exige qu'il soit dégressif, dès que la taxe n'est plus considérée comme une manière d'impôt indirect perçu sous le moindre prétexte et le plus élevé possible, mais comme la rémunération proportionnelle d'un service rendu. Le nombre et par conséquent le coût des opérations postales nécessaires au timbrage, au tri, à la distribution d'un objet, ne dépendent que dans une mesure très faible du poids de cet objet. Par conséquent, un tarif postal, dans

un pays où l'exploitation du Service des Postes est conçu d'après le mode industriel, ne doit en tenir compte que dans une mesure très faible. Des mêmes causes proviennent les refus à toute modification des tarifs applicables aux cartes postales, aux échanges avec les pays limitrophes...

Mais l'effet le plus fréquent, de l'incorporation du Service des Postes dans le budget, se traduit par une parcimonie exagérée des crédits affectés aux dépenses de cette entreprise. Obsédé par l'idée de l'équilibre, le Parlement cherche de toutes les manières à la réaliser : une des plus commodes est de diminuer arbitrairement les crédits, de faire soi-disant des économies. Parmi les sommes réclamées aux Chambres, les unes ont toujours la priorité et ne souffrent aucune diminution : ce sont celles affectées aux Services de la Guerre et de la Marine. Les Services, en quelque sorte secondaires, comme les Postes et Télégraphes, subiront les conséquences d'augmentation rendues nécessaires à la suite de complications internationales ou de tensions diplomatiques. La situation financière, constamment invoquée, pèse lourdement et d'une façon maladroite sur le fonctionnement du Service des Postes. On l'invoque à tout propos, et pour répondre aux réclamations de ceux qui se plaignent du mauvais fonctionnement ou de l'irrégularité du Service : « Nous avons eu l'alerte du Maroc, les primes à la marine marchande... et c'est par ce que nous avons eu toutes ces dépenses que nous ne pouvons vous aider ». Au nom des nécessités budgétaires, le Ministre des Finances refuse des accroissements de crédits, au

risque de réduire ou de tarir des recettes dont il escompte cependant le retour pour des équilibres futurs. Car, ces sommes, dont les Services postaux, télégraphiques ou téléphoniques ont besoin, reçoivent une affectation tout à fait différente des sommes mises à la disposition des Ministères comme ceux de la Justice ou de l'Instruction publique. Alors que ces derniers sont des organismes simples, ayant un but matériel précis, comportant un travail facile et dont le fonctionnement implique peu d'imprévu, le Service des Postes, au contraire, comporte des dépenses qu'il faut savoir engager au moment opportun, des dépenses productives. Or, lorsque le Ministre diminue les crédits d'un service producteur, il diminue son rendement et agit défavorablement sur les autres recettes, fonction de l'activité économique du pays.

Il n'est pas de meilleur exemple, des conséquences de cette parcimonie des crédits, que celui fourni par l'histoire de la construction du réseau téléphonique en France. De 1883 à 1890, l'Administration des Postes se servit uniquement des sommes mises à sa disposition par le budget ; leur insuffisance était telle que, pendant cette période de sept années, il ne fut construit que onze circuits interurbains. La situation menaçait de s'éterniser : l'Administration recourut alors à la bonne volonté de certains groupements, associations syndicales de propriétaires, chambres de commerce, villes, départements, qui mirent à sa disposition des avances remboursables sur le produit de l'exploitation du réseau à créer. De cette manière, 103 millions furent mis à la dispo-

sition de l'Administration et permirent de créer les réseaux départementaux : sur cette somme, 73 millions sont déjà remboursés. Ainsi, le budget général, pourvoyeur normal des crédits du Service des Postes, avait été dans l'impossibilité de doter ce réseau d'un instrument indispensable à sa prospérité. Mais si la manière de faire favorisait la construction des réseaux départementaux, elle aboutit à des conséquences fâcheuses. Les Conseils généraux et autres collectivités locales, qui avaient avancé les fonds, s'étaient préoccupées bien plus, de rejoindre entre elles les communes de leurs départements, que d'établir des liaisons entre départements voisins, il y eut une multiplication des lignes d'intérêt local. De sorte que, à l'heure actuelle, les lignes téléphoniques peu productives, celles qui rejoignent entre elles les petites localités où les communications sont rares, se trouvent être excessivement nombreuses, alors que les lignes très productives, et par elles-mêmes et par l'accroissement d'activité qu'elles procureraient au réseau secondaire, les lignes interdépartementales manquent. L'insuffisance des crédits a ainsi amené le Service des Postes à se charger de lignes onéreuses. « Les téléphones peuvent ainsi être comparés à une compagnie de chemins de fer qui aurait construit des embranchements secondaires, mais non les voies principales de son réseau (1). » Sans cette confusion des dépenses productives avec les dépenses improductives, conséquence de l'assimilation du Service postal aux autres Services du

(1) Steeg, *Rapport sur le budget des P. T. T.*, 1910.

budget général, l'Administration des téléphones, disposant des capitaux nécessaires, eût pu exécuter rapidement un plan d'ensemble plus harmonieux et plus fécond en résultats.

La parcimonie des crédits affectés aux achats du matériel, explique les hésitations, les lenteurs qui n'ont cessé de régner dans l'organisation technique des Téléphones. En 1889, le « multiple » fit son apparition en Amérique ; l'Administration aurait dû abandonner sans tarder l'ancien matériel légué par la Société générale des Téléphones, mais le budget général ne pouvant faire l'avance du capital nécessaire, on continua à l'utiliser en même temps que du matériel nouveau : d'où des complications, des arrêts. De même, en 1894, le service technique avait élaboré tout un plan d'extension du réseau téléphonique. Faute de crédits, ce projet qui devait être élaboré en deux ans était à peine réalisé en 1900. Un nouveau système d'exploitation fut inauguré en 1900, qui obligeait l'Administration à perfectionner son matériel. Ce travail, pour produire des effets utiles, aurait dû être exécuté dans un temps très court. Mais la situation financière ne permettait pas d'accroître la dotation de ces crédits de dépenses productives. Le système n'était pas terminé en 1905 : il ne le fut jamais, car les progrès techniques avaient fait abandonner les anciennes méthodes d'exploitation. A cette époque, en effet, le Service des téléphones dut substituer à la conception ancienne le système de la batterie centrale. Ici encore, pour arriver à un résultat profitable, il aurait fallu opérer la transformation promptement et sans délai. Mais la malheureuse ques-

tion de l'équilibre budgétaire s'opposa à cet effort utile : l'Administration procéda par demi-mesures. Au lieu de remplacer l'ancien matériel par le nouveau, on essaya de transformer et d'adapter : économie qui valut au réseau une longue période de mauvaise exploitation, et aboutit, en fin de compte, à une dépense plus forte que si l'on avait engagé de suite les sommes nécessaires. L'Administration avait été réduite à faire mal et cher.

Ainsi, cette parcimonie fatale des crédits affectés au Service des Postes, Télégraphes et Téléphones, service industriel dont les dépenses, pour la plupart, sont productives de richesses, aboutit à entraver la marche de l'entreprise. La disproportion, entre les nécessités croissantes et les moyens toujours réduits dont l'Administration dispose, devient de plus en plus redoutable. Alors qu'un chef d'industrie avisé n'hésiterait pas à engager dans l'entreprise les capitaux nécessaires, l'État, par son souci de l'équilibre, ne sait accorder que des sommes dérisoires, au risque de diminuer la productivité de l'entreprise.]

Manque d'économie et d'esprit de suite. — Mais, le chiffre des crédits alloués n'importe pas seul : la courte durée pendant laquelle ces crédits sont mis à la disposition du Service, et la lenteur de la procédure législative, empêchent toute continuité dans la conduite de la gestion et provoquent même des gaspillages.

D'après l'article 6 du décret du 31 mai 1862, « les droits acquis et les services faits du 1^{er} janvier au 31 décembre sont seuls considérés comme appartenant à l'exercice ». En

vertu de ce principe, le 31 décembre écoulé, les actes juridiques, générateurs de recettes et de dépenses, prévus au budget de l'année qui vient d'expirer, ne peuvent plus être accomplis. Cette annulation automatique des crédits est très préjudiciable à la bonne marche d'un service industriel comme le service des Postes, Télégraphes et Téléphones. Certes, ces opérations d'annulations de crédit répondent à une idée d'ordre et de clarté : permettre aux Administrations de commencer des opérations, après la fin de l'exercice, serait jeter le désordre dans les finances publiques, laisserait subsister à l'état de permanence des imprévus et des arriérés. Si l'ordre et la clarté sont ainsi sauvegardés, la pratique des Administrations rend ces opérations dangereuses. Ou bien le Service des Postes dispose de larges crédits, très suffisants pour faire face à la marche ordinaire du service : dépenses du personnel, entretien du matériel, mais inférieurs aux frais nécessités pour étendre ses moyens d'action. Le reliquat de fonds à la disposition du Service des Postes va être gaspillé : il faut absolument consommer la totalité des crédits ouverts au budget, sous peine de voir les commissions du budget diminuer les allocations futures d'une somme égale aux portions non employées. Le temps presse, et alors que souvent il y aurait grande utilité d'attendre pour opérer un marché, passer une commande, on se hâte d'y procéder afin de profiter de ces fonds dont on n'aura plus la libre disposition une fois la clôture de l'exercice prononcée. Dans le but d'avoir toujours du matériel à renouveler, les Ser-

vices postaux ou télégraphiques gâchent ainsi leur matériel en fin d'année.

Ou bien le Service des Postes doit entreprendre de larges réformes ; les crédits étant insuffisants, il les ajournera jusqu'au jour où une crise aiguë éveille l'attention des pouvoirs publics et rend nécessaire l'allocation de larges crédits supplémentaires (1).

Ainsi s'explique ce manque de vues d'ensemble et d'idées générales : l'Administration postale, enserrée dans le cadre étroit des crédits annuels, vit au jour le jour, et se débat au milieu de difficultés permanentes. Et il ne peut en être autrement : tout effort de sa part pour mettre le Service à jour, au niveau des besoins apparents de l'heure, a pour résultat de faciliter l'échange des correspondances, d'en accroître le nombre, de surexciter les communications, de préparer une nouvelle crise. Les exigences de la clientèle postale croissent plus vite que les améliorations apportées dans le service. L'Administration, avec ses moyens restreints, ne peut développer que successivement chaque catégorie du service. Les résultats de ces améliorations partielles, se répercutent sur les autres branches de l'entreprise qui n'ont pas suivi de marche parallèle ; de ce manque

(1) L'insuffisance prolongée des crédits d'entretien crée un passif qui s'augmente d'année en année. « Les insuffisances budgétaires ne se prescrivent pas, elles s'accumulent. Leur poids peut être momentanément déplacé. Il n'en risque pas moins de devenir écrasant si l'on n'y prend garde. » *Mémoire* de M. le Préfet de la Seine au Conseil Municipal, p. 9.

d'équilibre et d'harmonie, entre les diverses sections du service, résultent ces heurts, ces frottements continuels.

Les règles budgétaires relatives aux crédits, par leur lente procédure, empêchent l'Administration de répondre à des besoins urgents, de profiter d'occasions favorables.

La discussion du budget prend maintenant, par suite de l'accroissement énorme des dépenses publiques, un temps très long. Depuis plusieurs années, les lois de finances sont votées avec de grands retards : les douzièmes provisoires sont devenus comme une institution permanente. Les Services industriels, dont le Service postal et télégraphique, souffrent de pareil état de choses. La réalisation d'un programme de travaux, ayant quelque ampleur, dans une période d'une année, est, nous l'avons vu, chose très difficile : à plus forte raison est-il impossible, quand, à raison de la date tardive de la promulgation du budget, l'année se trouve réduite à neuf ou huit douzièmes.

Le vote des crédits exige un trop long délai. Pendant la période de temps qui s'écoule entre la préparation et le vote définitif, quantité de changements se produisent qui bouleversent les prévisions primitives et nécessitent des remaniements, des retouches préjudiciables à l'homogénéité des travaux.

S'agit-il d'appareils ? Ces appareils se perfectionnent, se compliquent, leur prix de revient est souvent plus élevé que les prix des évaluations : pour tout concilier, l'Administration est obligée de conserver une partie de son ancien matériel à fonctionner avec le nouveau. La conséquence

est cette triste expérience que nous avons relatée au sujet du réseau téléphonique sans cesse transformé et jamais au point.

Pour les constructions d'immeubles, bureaux, hôtels des Postes, le Service est obligé de demander à une loi les fonds nécessaires. Les devis primitifs sont établis dix-huit mois et deux ans avant la pose de la première pierre. Les évaluations, justes au début, sont faussées par suite des spéculations, des ententes qui ont eu le temps de s'organiser dans l'intervalle. L'immeuble construit, l'Administration s'aperçoit souvent qu'il ne répond plus aux besoins nouveaux de l'entreprise : de nouvelles méthodes d'exploitation ont modifié les conditions du service, d'où de nouvelles études, de nouveaux retards, de nouvelles dépenses.

Pour le personnel, mêmes erreurs. Pendant de longues années, l'Administration restreint ses demandes afin de pouvoir reporter sur d'autres chapitres ses vues d'améliorations. Mais survienne une crise, il faut absolument renforcer le personnel insuffisant. Les créations se font alors en masse, dans les plus mauvaises conditions au point de vue du personnel recruté, et augmentent souvent les embarras de l'Administration.

Les lenteurs de la procédure législative aboutissent ainsi à mettre le Service industriel des Postes, Télégraphes et Téléphones, dans une situation fâcheuse et préjudiciable au régulier fonctionnement du service. La nécessité du recours à la loi favorise les lenteurs, accentue les à-coups dans une

Administration où les progrès devraient s'adapter le plus vite possible aux besoins du public.

Imprécision des résultats financiers. — Les recettes du Service postal étant confondues avec les autres produits budgétaires, ses dépenses figurant à une section spéciale du Ministère des Travaux publics ; rien de plus simple, semble-t-il, pour dégager les résultats financiers de l'entreprise, que de comparer recettes et dépenses en les extrayant du budget général.

Par suite d'une pénétration trop intime des diverses Administrations de l'État : Travaux publics, Finances, Commerce... avec l'entreprise industrielle des Postes, Télégraphes et Téléphones, les recettes et les dépenses propres à ce dernier Service disparaissent, sont majorées par suite d'omissions, d'erreurs et de fausses imputations.

M. Steeg, dans son long rapport sur le projet de loi accordant l'autonomie financière et administrative au Service postal et télégraphique, nous montre quelques-unes de ces causes qui rendent impossible la connaissance de la situation financière véritable du Service. « Prenons d'abord les recettes postales. Il y manque une série d'éléments de nature à modifier les chiffres fournis par le Ministère des Finances. Sont omis, par exemple, les dépôts d'argent faits aux caisses des receveurs et non réclamés au bout d'un an : (mandats-poste, bons de poste, mandats-carte non touchés), soit environ 500.000 francs ; les retenues opérées, d'après la loi du 9 juin 1853, sur les pensions, sur les traitements des fonctionnaires des Postes, soit environ

6 millions. De plus, la correspondance officielle est transportée gratuitement, les services publics jouissent entre eux, et parfois avec leurs ressortissants, d'une très large franchise postale et télégraphique; il y a là un travail non rémunéré, dont s'acquittent l'Administration des Postes, Télégraphes et Téléphones au profit de l'État, c'est un manque à gagner.

Passons aux dépenses. Les retraites des anciens fonctionnaires des Postes sont payées par le Trésor, il serait plus naturel de les faire supporter par le Service intéressé; c'est une charge d'une douzaine de millions. De plus, il existe, entre les Postes et les compagnies de chemin de fer, un échange de services gratuits qu'il est nécessaire de prendre en considération si l'on veut fixer réellement le chiffre des dépenses postales: les compagnies sont tenues de transporter gratuitement les objets confiés à la Poste, et de mettre, dans leurs gares, certains emplacements à la disposition des Postes, Télégraphes et Téléphones; par contre, elles bénéficient d'un tarif de faveur pour l'usage et l'entretien de leurs lignes télégraphiques et téléphoniques. Il y a ainsi une disparition de dépenses que l'Administration évalue à 38 millions. Enfin, les derniers chapitres du budget des dépenses des Postes, sont accaparés par les subventions aux compagnies de transports maritimes. Ce sont là des charges fort lourdes, qui dépassent de beaucoup la valeur du service rendu à l'Administration postale (1).

(1) Steeg, *Rapport sur le budget des P. T. T.*, 1910.

Mais l'industriel qui, pour calculer ses bénéfices, se contenterait ainsi de déterminer la différence des recettes et des dépenses sans tenir aucun compte de l'intérêt des capitaux engagés, de l'amortissement du matériel qui s'use, risquerait d'aboutir à des conclusions décevantes. Or, dans le budget des Postes, précisément, il n'est jamais question d'amortissement, et il est impossible de connaître la valeur actuelle des locaux et du matériel postal, télégraphique et téléphonique que possède l'Administration : celle-ci ignore le chiffre de sa fortune. Ce résultat provient de ce que les comptes de cette entreprise industrielle, dressés uniquement d'après les règles budgétaires ordinaires, ne contiennent que des données insuffisantes. A une demande de bilan qui lui était formulée par un rapporteur, le Service répondit : « L'Administration ne possède pas les éléments nécessaires qui pourraient lui permettre de fournir une semblable évaluation. Les seuls éléments mis à sa disposition, et fixés par les règlements de la comptabilité publique, sont l'inventaire de fin d'année, fait au dépôt central, et la comptabilité matières des trois dernières années. Ils n'intéressent en somme que le matériel emmagasiné, et laissent en dehors la portion la plus importante de ce qu'on pourrait appeler, le capital de l'Administration ».

A quoi bon tant de complications inutiles, disent certains ? Quand l'entreprise réussira, c'est l'État qui en profitera, quand elle échouera c'est l'État qui paiera ; peu importe, l'État n'a pas à s'inquiéter de savoir s'il gagne de l'argent, puisqu'il ne peut faire faillite ; le produit net qui

ne sera pas représenté par un bénéfice pécuniaire, le sera, et bien plus conformément au but visé, en satisfaction des besoins sociaux. N'est-ce pas là justement que réside le danger? L'absence de toute comptabilité claire, qui permette de dégager le produit net, va rendre tout calcul, toute prévision inutiles : l'Administration donnera des chiffres fantaisistes, certaine de toujours être subventionnée par l'État (1). Ainsi s'expliquent les nombreux abus relevés dans la gestion des Postes. L'absence de coordination, dans la comptabilité, aboutit à une juxtaposition de budgets partiels préparés et présentés avec une désinvolture qui justifie toutes les critiques. « Défaut général de méthode, pas de frein dans les dépenses quand la source des crédits est abondante, pas assez de clarté dans les comptes, désordre fréquent dans la préparation et l'exécution des travaux ainsi que dans la gestion des crédits (2). » Et à l'appui de ces

(1) Il peut y avoir un intérêt public à conserver et à soutenir des entreprises de rendement inférieur aux dépenses qu'elles nécessitent. C'est le cas, notamment, des services de transports, à l'existence desquels sont intimement liées l'activité économique et la sécurité générale. Il est parfaitement admissible que le budget administratif ordinaire vienne en aide, par voie de subside, pendant un temps plus ou moins long, à des régies déterminées. Mais il est essentiel de connaître la vérité sur chacune de ces régies, de savoir comment chacune vit, ce qu'elle a coûté, ce qu'elle coûte, ce qu'elle a chance de donner. Il faut éviter de reproduire les erreurs passées, en brouillant les recettes et les dépenses de ces entreprises de l'État avec les recettes et les dépenses administratives ordinaires, et en confondant leurs frais d'établissement avec les autres éléments de la dette publique. *Revue économique internationale*, décembre 1910.

(2) *Journal des économistes*, 15 décembre 1912. Le rapport de M. Dattimier sur les Postes, Télégraphes et Téléphones.

assertions on peut citer de nombreux exemples : l'Administration demande un crédit de 200.000 francs, pour commencer les travaux d'exhaussement de l'agence comptable des timbres-poste, et de transformation de l'Hôtel des Postes ; or, elle ignorait à quelle partie des travaux serait affectée cette somme ! Pour le bureau de tri de la gare de l'Est, elle avait demandé 100.000 francs, et reconnu ensuite que 75.000 lui suffisaient ! Certes, l'existence d'une comptabilité claire et méthodique ne serait pas un obstacle à de semblables errements ; mais elle aurait du moins le mérite de faire ressortir, aux yeux de tous, des faits qui restent plongés dans les ténèbres de notre comptabilité publique.

Cette comptabilité publique, à l'opposé de la comptabilité commerciale, qui fait connaître à tout instant le résultat des opérations effectuées, comprend un ensemble de règles qui visent, uniquement, à assurer au Parlement le respect de ses votes budgétaires. « L'État, dit M. Leautey, qui oblige les commerçants à faire un inventaire et un bilan annuels, ne fait lui-même ni inventaire ni bilan. La comptabilité se résume à écrire seulement ses dépenses et ses recettes administratives, c'est-à-dire à tenir cette sorte de livre de cuisinière qu'on appelle le budget, dont la balance finale ne nous apprend rien, sinon que les recettes ont dépassé les prévisions ou ne les ont point atteintes, et que les dépenses votées ont été doctement ordonnancées, payées et contrôlées ».

Mais à cet intérêt d'ordre et de clarté, pour le Service lui-

même qui connaîtrait mieux ses besoins, s'en ajoutent d'autres aussi puissants qui exigent que l'on dégage exactement le produit net du Service des Postes. Comme le dit M. Charles Dumont : « Le budget d'une exploitation monopolisée comme celle des Postes, Télégraphes et Téléphones, doit être présenté de telle manière que les citoyens puissent y trouver, d'une façon précise et claire, les enseignements et les renseignements dont ils ont besoin, soit comme clients, soit comme contribuables, soit comme fonctionnaires ».

D'abord comme clients. Depuis que l'instruction généralisée, la dispersion des familles, les relations quotidiennes d'affaires liées entre hommes séparés par de longues distances, ont fait de la communication des pensées par la lettre, le télégramme, la conversation téléphonée, une nécessité primordiale de la vie civilisée, personne ne soutient plus que l'État doive et puisse établir les tarifs des Postes, Télégraphes et Téléphones avec la préoccupation dominante de se procurer des recettes budgétaires. De fiscal, le monopole est devenu industriel ; chacun, lorsqu'il affranchit une lettre, veut payer un service et non acquitter un impôt. La lecture du budget doit renseigner les clients du monopole, aussi exactement que possible, sur le coût des opérations postales, télégraphiques et téléphoniques.

Quant aux contribuables, ils ont le droit d'exiger que les impôts de toutes sorte payés par eux soient consacrés aux dépenses de l'État, puissance publique chargée d'assurer l'intégrité nationale, la sûreté intérieure, la mise en valeur

des forces intellectuelles et des ressources matérielles de la nation ; ils doivent pouvoir apprécier si l'État fait, dans l'industrie monopolisée des Postes, Télégraphes et Téléphones, des bénéfices à peu près équivalents aux impôts qu'acquitteraient sous toutes formes — (foncière; bâtie, taxes sur le revenu, droits de timbres), — les sociétés ou compagnies privées auxquelles, si elle était libre, serait abandonnée l'industrie postale.

Enfin, les fonctionnaires des Postes doivent être en mesure de savoir ce que coûte à construire et à entretenir le matériel mis par eux en valeur, et quelles sommes sont employées à la rémunération, sous forme de traitements, salaires et pensions. En possession d'un salaire fixe, d'un titre éventuel de pension, assurés contre les risques du chômage involontaire et par suite engagés à ne pas chômer volontairement, les fonctionnaires d'un Service public, contribuables aussi et citoyens doivent, au moyen d'états budgétaires très nets et très éclairés, pouvoir se rendre compte des charges qu'ils imposent, des bénéfices qu'ils procurent, et, le cas échéant, soumettre à l'arbitrage de l'opinion publique leurs doléances et leurs revendications.

Or, avec le système en vigueur, ni l'État, ni les contribuables ne peuvent connaître le coût total du service et dégager son prix de revient. Ainsi que nous l'avons vu, l'Administration des Postes, Télégraphes et Téléphones se contente, pour déterminer ses bénéfices, de faire la différence des recettes et des dépenses, sans tenir compte des capitaux engagés, de l'amortissement du matériel qui s'use.

L'erreur est le résultat de la stricte application des principes budgétaires.

Une industrie privée naît avec un capital qui lui sert à effectuer ses premières opérations, et à construire les premiers immeubles dont elle a besoin. Puis, dès qu'elle produit des bénéfices, elle s'occupe d'économiser, chaque année sur ses revenus, une somme égale à une partie des premiers fonds dépensés, afin d'en récupérer le montant : c'est ce qu'on appelle l'amortissement.

Mais le service des Postes est alimenté par le budget : les revenus annuels, ressources générales du budget, acquittent toutes les dépenses créatrices de capital (hôtels des Postes, réseaux téléphoniques...), dans ces conditions il n'y a pas à amortir de capitaux industriels. Ces capitaux sont représentés par des valeurs qui ne sont suivies par aucune comptabilité. Les écritures publiques, telles qu'elles sont tenues aujourd'hui, ne permettent pas de reconnaître la valeur d'un matériel en usage, son usure, son amortissement. Une fois la dépense effectuée, on se désintéresse de toutes les opérations qui suivent. Les règles de notre comptabilité publique ne font que retracer les entrées et les sorties de fonds des caisses publiques.

Lors d'une enquête qui avait pour but de déterminer la nomenclature des exploitations industrielles de toutes natures : fiscales ou non fiscales, monopolisées ou sous le régime de libre concurrence, et de réunir les renseignements exacts sur les dépenses d'établissement, sur les recettes et les dépenses d'exploitation, sur les charges de

capitaux en intérêts et amortissements, avec l'indication des comptes rendus et autres documents publics d'où ces renseignements seraient extraits, M. Schelle aboutit aux conclusions suivantes pour la France :

1° La comptabilité n'est pas industrielle ;

2° Les inventaires sont faits en quantités et en dépenses et non en valeurs commerciales ;

3° Les renseignements comptables, concernant ces exploitations, sont disséminés dans les documents budgétaires : en prévisions, dans les projets de budget général de l'État soumis à l'approbation des Chambres et dans les rapports des commissions de ces Chambres ; en dépenses ou recettes effectives, dans les comptes définitifs des opérations de l'État, et en général ces renseignements eux-mêmes sont très insuffisants.

Pour le service des Postes nous constatons :

1° Que les recettes sont comprises dans les recettes générales du budget, et les dépenses d'exploitation figurent au Ministère des Travaux publics sans rapprochement ;

2° Que les dépenses d'établissement sont mêlées dans les comptes, aux autres dépenses, sans qu'il soit possible de les dégager ; de plus, il n'est fait aucun rappel des dépenses des années antérieures ; « il en résulte un travail qui rappelle parfois ceux des bénédictins, dit M. Schelle, et qui ne donne pas toujours des résultats satisfaisants, eu égard, soit à l'ancienneté des dépenses, soit à la difficulté ou à l'impossibilité de les dégager » ;

3° Que les opérations importantes que nous avons

signalées plus haut (franchises postales, frais de transport des correspondances sur les chemins de fer...) n'y figurent pas par suite de l'absence d'écritures d'ordre ;

4° Qu'aucun document ne fait connaître la valeur vraie de l'outillage et du stock des marchandises : seul, un inventaire annuel pour le dépôt central, rien pour les autres magasins ;

5° Qu'enfin, l'ignorance du capital réel d'établissement entraîne une autre cause d'ignorance de connaître la gestion, par suite de l'absence des charges correspondant à ce capital. « Le calcul exact en est d'ailleurs impossible, attendu que les dépenses relatives à chaque entreprise n'ont jamais fait l'objet d'emprunts spéciaux. On doit se contenter d'une évaluation approximative, difficile aujourd'hui parce qu'on n'a pas pris le soin de le faire chaque année depuis l'origine des entreprises. Pour y procéder, il faudrait calculer le taux à appliquer en se basant sur le taux de la rente, ou des titres garantis par l'État, à l'époque où les diverses dépenses d'établissement ont été faites. Les dépenses en bâtiments, en usines, en matériel... pour l'installation des diverses exploitations d'État, pèsent en effet depuis cette époque sur le Trésor. Cela est évident pour les dépenses d'établissement faites avec des fonds d'emprunt non encore amortis. Mais cela est vrai encore pour les dépenses qui ont été prélevées, en telle ou telle année, sur les ressources ordinaires du budget. On ne peut considérer ces dépenses comme amorties, alors que subsiste une dette publique perpétuelle à l'extinction de laquelle

les ressources dont on a disposé auraient pu être employées. »

Devant ces inconvénients, les règles de notre comptabilité ne doivent-elles pas être modifiées ? Les entraves ainsi suscitées par leur application seraient, au dire de certains financiers, la rançon des exigences du contrôle des finances publiques. Sans doute, les principes auxquels sont actuellement soumis tous les services publics, ont pour objet de garantir le respect absolu des pouvoirs financiers du Parlement, et la règle d'unité budgétaire a pour but de soumettre, toutes les recettes et toutes les dépenses de l'État, à l'application de ces principes uniformes. Nous avons vu que ces règles constituaient une gêne pour la gestion du Service des Postes, Télégraphes et Téléphones, obligé de s'adapter aux besoins économiques. Du moins, cette gêne serait-elle supportable, si elle correspondait à cette exigence du contrôle des finances publiques par le Parlement. En application de l'article 14 de la déclaration des Droits, les Chambres exercent un contrôle incessant, justifié par cette idée que l'État demande de l'argent aux contribuables, et rend en échange des services dont aucun signe ne permet de mesurer l'excellence. Pour les services politiques, l'établissement de comptabilités spéciales serait en effet impossible, et sans grande utilité, attendu que ces services ne donnent pas lieu à rémunération directe par les consommateurs, qu'ils n'ont pas en conséquence de recettes proprement dites, et qu'ils ne sauraient être supprimés. Pour user de leur opportunité, puisque les comptes ne peuvent

se justifier par eux-mêmes, les Assemblées des Représentants interviennent nécessairement.

Mais alors, pour les recettes et les dépenses d'un Service comme les Postes, Télégraphes et Téléphones, il existe un critérium certain de bonne gestion : la contre-partie exigée de la clientèle confrontée avec ce qu'on a dépensé pour produire ou s'entremettre. La comparaison des comptes industriels et de la statistique des correspondances, pour savoir si la Poste fonctionne bien, est donc suffisante ; l'intervention d'une Assemblée n'est plus strictement nécessaire (1). Les multiples règles relatives à l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement dont la stricte observation a pour but essentiel de créer un obstacle aux administrateurs, de garantir aux Assemblées la rigoureuse exécution de leurs votes, n'ont plus ici une raison d'être aussi impérieuse. Le contrôle résultera de l'examen des comptes fournis par les Services : mais alors il est de toute nécessité que ces documents soient clairs, complets et exacts.

La possibilité de l'établissement de comptes répondant à ces divers *desiderata* est certaine. Supposons, en effet, le Service des Postes, Télégraphes et Téléphones entre les mains d'une vaste société. Les règles contenues dans notre législation, article 9 du code de commerce et article 34 de la loi du 24 juillet 1867, lui feraient une obligation d'établir, chaque année, un inventaire contenant l'indication des va-

(1) Voir Léon Alcindor, *Revue de science et de législation financières*, 1910, p. 443.

leurs mobilières, ainsi que toutes ses dettes actives et passives : de là les comptes et les bilans. Pour répondre à ces exigences légales, l'ancienne comptabilité a dû s'adapter aux conditions, si diverses et si variées, de la production moderne dans toutes ses branches : agriculture, commerce, industrie. De là est née une véritable comptabilité industrielle, qui permet à l'industriel de déterminer exactement le prix de revient de ses produits. Pourquoi l'État n'adopterait-il pas un système de comptabilité semblable ? Son intérêt le plus évident, doit le conduire à changer les règles anciennes qui ne répondent pas aux exigences de ses fonctions nouvelles, qui le rendent incapable de saisir le coût de ses différents Services et leur importance relative. « On ne saurait donner comme une bonne organisation comptable celle d'un État, tout à la fois administrateur, manufacturier, agriculteur, éleveur, entrepreneur de transports, marchand, instituteur, assureur, ... qui fabrique, cultive, élève, transporte, instruit, assure, achète et vend sans pouvoir dire le prix de ce qu'il fabrique, de ce qu'il cultive, de ce qu'il vend, de ce qu'il élève, de ce qu'il construit, de ce qu'il transporte, sans pouvoir justifier de son actif et de son passif au moyen de comptes analytiques et d'un bilan d'ensemble, synthèse de la fortune publique (1). »

Cette insuffisance de notre comptabilité dans les garanties de contrôle qu'elle est susceptible de fournir, et en vue du-

(1) Leautey, *Inventaires et bilans*. Introduction.

quel elle a été créée, quelques manifestations législatives vont nous en fournir la preuve. Les Ministères de la Marine et de la Guerre possèdent, dans les arsenaux et magasins, des réserves considérables. Chaque année, le budget alloue à ces Ministères pour leurs achats, réparations et constructions, des crédits, et la règle de la spécialité s'oppose, théoriquement du moins, à tout dépassement. Or, ces matières emmagasinées ne sont pas l'objet d'une comptabilité adéquate qui permette d'en suivre les variations successives : dans aucun chapitre on ne retrouve trace des matières achetées, entrées en magasin, utilisables. Rien que la dépense annuelle inscrite au budget, votée par la Chambre et payée par le Trésor. Les recettes et les dépenses des Ministères sont minutieusement contrôlées par la Cour des Comptes, qui rend ses jugements à la suite d'examen scrupuleux. Mais, impossible de savoir ce que deviennent les objets qui ont occasionné les dépenses. Dès lors un abus était à craindre : le Ministre de la Marine ou de la Guerre, trop à l'étroit dans les crédits alloués, puisait aux magasins les matériaux dont il avait besoin. Il en résultait un véritable dépassement de crédit, mais rien dans les écritures publiques ne le décelait au Parlement. Pour mettre fin à de pareils abus, les Chambres ont dû voter les lois du 13 avril 1898 pour la Marine, et du 9 décembre 1902 pour la Guerre. Grâce à ces textes, mais non grâce à la mise en vigueur des règles normales de la comptabilité publique, la Chambre et le Sénat sont garants de la stricte observation de leurs votes en matière de crédits. Or, l'éta-

blissement d'une comptabilité d'ensemble de l'administration générale, appropriée aux diverses manifestations industrielles ou administratives de l'activité de l'État, permettrait de savoir ce que deviennent les choses, à quo sont employés les approvisionnements, et nos députés seraient alors en possession de moyens de contrôle que le régime actuel ne peut leur fournir.

En plus de ce renforcement du contrôle, conséquence de l'ordre et de la clarté dans les écritures, l'existence d'une comptabilité appropriée conduirait à supprimer l'arbitraire dans la fixation des prix de fabrications, produits ou constructions de l'État, arbitraire qui découle inévitablement des méthodes comptables actuelles. Tout prix de revient comprend deux éléments : les dépenses directes et les frais généraux. Les dépenses directes sont connues puisqu'elles paraissent dans les comptes : achats de matières, salaires du personnel. Mais quelle méthode suivre pour l'évaluation des frais généraux ? L'industriel privé, qui pratique le système de la comptabilité commerciale, peut déterminer exactement tous les éléments constitutifs de ses frais généraux : loyers, dépenses d'entretien et d'outillage, amortissements... parce qu'ils figurent dans ses écritures. L'État au contraire est forcé, par suite de l'absence de ces divers éléments de calcul, de procéder par approximation, et fatalement cette approximation sera l'objet des changements les plus imprévus et les plus arbitraires. Ainsi, dans les arsenaux de la Marine, les frais généraux sont fixés uniformément à 28 0/0 des dépenses directes de main-d'œuvre ; mais pour le *Jean-*

Bart elles ont été réduites à 24 0/0 (1) ! Et, sans raison aucune, les dépenses en salaires du personnel technique (ingénieurs, agents...) payées sur des chapitres spéciaux du budget, ainsi que les dépenses de gros outillage (sous prétexte qu'il est nécessaire en temps de guerre) ne figurent pas dans les frais généraux. D'où ces évaluations inférieures que l'on est obligé de rectifier, après coup, pour obtenir les crédits supplémentaires nécessaires : de 2.211, 2.230, 2.286 fr. estimations primitives des prix de revient à la tonne de trois croiseurs cuirassés, les prix réels se sont élevés respectivement à 2.512, 2.705, 2.717 francs !

Certes, l'établissement d'une semblable comptabilité industrielle ne suffit pas, par lui-même, pour garantir la sincérité des opérations : le contrôle est toujours nécessaire. Son seul but est de rendre ce contrôle possible et effectif.

Cette question est d'ailleurs étroitement solidaire du problème de la forme matérielle sous laquelle le budget doit être présenté. La répartition des Services, en sections plus ou moins nombreuses et homogènes, se relie à l'adoption d'un système adéquat de comptabilité : toutes deux ont une importance réelle et se soutiennent mutuellement. La classification rationnelle des dépenses permettra de saisir le coût des différents services et leur importance relative, et l'existence d'écritures comptables appropriées facilitera le contrôle. Ainsi disparaîtront les incohérences actuelles qui

(1) Yves Guyot, *La gestion par l'Etat et les municipalités*.

rendent l'examen des écritures publiques si difficile, même aux mieux initiés (1).

Le système de l'incorporation au budget entraîne deux sortes de conséquences fâcheuses :

1° Les unes, résultant de la corrélation trop intime des services industriels avec les services publics généraux ;

2° Les autres, conséquence de l'application des règles budgétaires et comptables inadéquates et défectueuses.

Ainsi que nous l'a montré l'étude du régime financier des chemins de fer en Prusse et en Belgique, le budget d'État, solidaire, quant à son équilibre du rendement de ces services essentiellement variables, se trouve désorganisé. Les fluctuations énormes dans les recettes, et qu'il est impossible de prévoir une année à l'avance, troublent les finances publiques, obligent à recourir à des augmentations de tarifs ou à des accroissements d'impôts. La nécessité de faire face à des dépenses importantes et imprévues alourdit le service de trésorerie, pouvant même le mettre en fâcheuse posture.

Inversement, le service industriel lié au sort du budget général ne peut être géré conformément à son but. Disperser des crédits destinés à ces entreprises dans les divers chapitres du budget général, c'est s'exposer à coup sûr à les fixer d'une manière empirique, en tenant compte avant tout de la « situation financière ». Les abaissements de tarifs, exigés par les besoins nouveaux de la société, sont

(1) Voir *Revue de science et de législation financières*, 1913, p. 99.

empêchés, et le service vit au jour le jour. Les restrictions de crédits accumulent les dépenses inévitables, d'où les crises périodiques qui rendent inéluctable un sacrifice beaucoup plus lourd que celui résultant d'une répartition harmonieusement établie.

Incorporé au budget général, le service industriel est soumis à la stricte application des règles budgétaires. La dispersion des crédits empêche de connaître et de contrôler d'une manière synthétique et raisonnée leur affectation et leur emploi. C'est se condamner, en ne dégageant pas les résultats du rendement d'un Service, à ignorer s'il répond véritablement à sa destination, s'il produit en proportion de ce qu'il reçoit, s'il ne grève pas trop lourdement le budget. Un bon système budgétaire ne présente pas en effet que des avantages formels : un budget clair est une des conditions indispensables de la prospérité des finances publiques ; les obscurités, les déficiences que nous avons pu relever dans nos documents, par une action lente et cachée sans doute, mais certaine, ont des répercussions défavorables sur la situation financière. Enfin, les écritures budgétaires, exactes mais incomplètes et défectueuses, ont des conséquences extrêmement graves. Les lacunes de nos méthodes comptables, adaptées à ces services industriels, conduisent à tenter de modeler la comptabilité publique sur les principes de la comptabilité commerciale et industrielle, ainsi que nous l'avons vu pour la Belgique. Une comptabilité bien entendue permet de savoir exactement où l'on va, produit de l'ordre et, par voie de conséquence, de l'éco-

nomie. Nous avons fait voir plus haut, comment une bonne application de la science des comptes aboutissait à assurer à l'entreprise une gestion conforme à son but. Cette réforme a une portée générale, et s'étend à tous les services publics dont elle permettrait de suivre le développement.

Dans son rapport général, sur le règlement définitif des budgets de 1907, 1908, et 1909, paru en 1913, M. Emmanuel Brousse, député, constate cette importance des écritures budgétaires : « Lorsque l'on considère quelle importance revêt une comptabilité bien ordonnée, dans une entreprise industrielle ou commerciale la plus modeste, il est aisé d'imaginer quel rôle capital doivent jouer dans un État moderne les écritures budgétaires. C'est par les écritures que sont connus les Services publics, leurs développements, leurs besoins ; les écritures budgétaires enseignent de même quelles sont les ressources fiscales d'un pays, quelle richesse se développe ou au contraire disparaît, et quelle catégorie de citoyens supporte l'impôt... Elles apprennent au Parlement à quel emploi ont été appliqués les deniers publics, et lui permettent de contrôler si ses volontés ont été respectées. C'est par les écritures budgétaires qu'il apprend si des économies peuvent être réalisées dans un Service, ou si tel autre, au contraire, demande à être plus amplement doté. C'est par les écritures budgétaires, enfin, que l'on peut connaître avec précision la limite dans laquelle les besoins de l'organisme administratif concordent avec les ressources fiscales ».

Dans le but de dégager certaines entreprises industrielles d'État de cette double série d'entraves qui gênent leur fonctionnement, les Chambres leur ont reconnu une personnalité financière distincte, et les ont dotées de budgets annexes.

CHAPITRE IV

LE SYSTÈME DES BUDGETS ANNEXES

Historique. — Causes multiples de leur création. — Critique du système des budgets annexes. — Adaptation nouvelle des budgets annexes conciliant les exigences de la comptabilité industrielle avec les nécessités du contrôle public.

Les budgets annexes constituent à l'heure actuelle, en France, l'instrument essentiel de l'organisation financière des Services industriels nationaux. Les Poudres et Salpêtres et les Chemins de fer de l'État, dotés d'un statut financier nouveau, possèdent tous deux un budget annexe ; le projet de M. Steeg, déposé en 1910, proposait la création d'un budget semblable pour le Service des Postes, Télégraphes et Téléphones.

Les budgets annexes n'ont jamais fait l'objet d'une réglementation spéciale, leur condition a pendant fort longtemps été considérée comme essentiellement précaire et transitoire, simple situation d'attente, prélude d'une incorporation dans la masse du budget général. Lorsqu'au début de

la Restauration, le baron Louis posa les grands principes de notre législation budgétaire, il existait en dehors du budget un certain nombre de Services connus sous le nom de « dépenses d'ordre » : le budget se borna à inscrire le montant de leurs dépenses sans aucun détail. La loi de finances de 1829 ordonna l'annexion de ces budgets particuliers des services d'ordre. Ce n'est qu'en 1840, que les lois de règlement les intitulèrent budgets spéciaux rattachés pour ordre et enfin, depuis 1881, budgets annexes rattachés pour ordre au budget général.

Beaucoup de Services ont eu des budgets annexes : la plupart ont été incorporés au budget général après avoir fourni une carrière plus ou moins longue. Nous pouvons citer le budget des Poudres et Salpêtres (1818-1840) — des Brevets d'invention (1823-1834) — des Chancelleries diplomatiques et consulaires (1833-1876) — de l'Instruction publique (1819-1835) — des Centimes additionnels... Aujourd'hui il en existe dix : Fabrication des Monnaies et Médailles, Caisse nationale d'Épargne, Imprimerie nationale, Légion d'honneur, Caisse des Invalides de la marine, École centrale des Arts et Manufactures, Chemins de fer et Port de la Réunion, Chemins de fer de l'État (ancien et nouveau réseau), Poudres et Salpêtres.

Les causes de la création de ces budgets ont été très variables. Tantôt il s'agissait de fonctions précédemment assurées par l'initiative privée, et dont l'État venait d'accepter la charge. Tantôt on voulait marquer l'autonomie des chefs de Services. Tantôt on pensait, pour certains de ces

Services, qu'ils avaient un caractère industriel, et qu'il y avait dès lors intérêt à mettre leurs dépenses en corrélation immédiate avec leurs recettes, dans le volume même du budget. Cette absence de principes et de vues générales explique les erreurs et les imperfections du système.

Rien ne justifie ce groupement de Services dotés de budgets annexes, et sans aucun caractère commun : pourquoi les exploitations de Tabacs, d'Allumettes, les Postes... ne jouissent-elles pas des mêmes prérogatives ? Cette anomalie, résultat de l'empirisme qui a présidé jusqu'à maintenant à leur réglementation, explique les critiques de M. Stourm, lorsqu'il dit que ces Services, pris isolément, pourraient presque tous rentrer dans le sein du budget général.

De plus, ces budgets sont non seulement illogiques, mais dangereux : « l'existence séparée de budgets annexes a le double inconvénient de rompre l'unité du budget, et de rendre plus difficile la surveillance de leurs opérations ».

L'unité budgétaire, a-t-on dit, c'est la lumière et la probité ; seule elle permet d'arriver à dégager la situation vraie des finances publiques. Or, la constitution de budgets annexes ne permet plus de dégager, par une simple totalisation, les recettes d'une part et les dépenses de l'autre. Avec ce système, en effet, au budget général de l'État ne figurent que les excédents de recettes ou de dépenses du Service : d'où des sommes qui figurent en dépenses, au budget annexe, sont inscrites en recettes au budget géné-

ral. De cette façon, disparaissent ces deux avantages de l'unité : la simplicité et la clarté.

Le règlement du 9 juillet 1836 a bien soumis ces budgets aux règles générales de notre comptabilité, tandis que l'ordonnance du 15 février 1847 les déferait au contrôle de la Cour des Comptes ; mais, parce que placés hors de l'action directe du Ministre des Finances, leurs comptes ne sont pas compris dans le compte général de l'administration des finances, leurs comptables spéciaux ne sont pas assujettis à remettre des documents périodiques d'écritures à la direction générale de la comptabilité publique, et les justifications se trouvent au compte des ministres de qui ils dépendent par analogie. Ces comptes, sont donc soustraits à une partie des garanties du droit commun, d'où une menace pour les intérêts du Trésor.

Enfin, la conception d'un budget spécial d'une exploitation industrielle de l'État, établi dans une forme, soi-disant industrielle, ne peut constituer qu'une combinaison factice, toute en apparence, sans base solide. Les dépenses d'exploitation, il est impossible de les établir par suite du manque d'écritures d'ordre. A supposer qu'il les établisse par à peu près, il faudra tenir compte des dépenses d'établissement inconnues et sans doute toujours inconnaisables. L'État n'a pas d'actionnaires, pas de dividendes à distribuer, pas de crainte de faillite, en un mot aucun des grands ressorts qui dominant la marche de l'industrie et motivent la forme de sa comptabilité.

Les comptes d'une industrie d'État ne pourront d'ailleurs

jamais offrir les conditions d'exactitude et de sincérité que comporte, soit une entreprise privée, soit une industrie concédée. Dans une industrie privée, il y a le contrôle effectif des actionnaires et des intéressés, et dans les concessions le contrôle des concédants : il y a toujours un contrôlé et un contrôleur, qui ne sont pas la même personne, et qui ont des intérêts différents, tandis que l'État-exploitant se contrôle lui-même : dès lors disparaissent toutes les garanties que donnent la discussion contradictoire des comptes, l'examen des inventaires...

Et les obstinés défenseurs du système de l'unité budgétaire, souhaitent la disparition prochaine de tous ces petits budgets satellistes : « déjà beaucoup de ces budgets annexes ont disparu pour être rattachés au budget général, peut-être une nouvelle poussée, vers l'unité budgétaire, supprimera-t-elle définitivement le cadre lui-même dans son entier (1) ».

Mais l'unité budgétaire conduit, ainsi que nous l'avons vu, à un double inconvénient : dans le fond à une réduction des crédits dans l'intérêt de la situation financière générale, dans la forme à l'obscurité et à l'inexactitude des résultats des opérations.

Le système des budgets annexes prétend justement pouvoir obvier à ces défauts, et procurer aux entreprises industrielles plus de souplesse. « Les budgets annexes, dit M. Stourm, spécialisent les recettes et les dépenses de cer-

(1) Stourm, *Le Budget*, p. 213.

taines exploitations industrielles quel l'État administre (1) ». Les recettes et les dépenses propres de l'entreprise sont extraites des voies et moyens et des dépenses communes du budget général, rapprochées dans un document spécial qui fait ressortir le produit net, gain ou perte de la gestion. « Il paraît très préférable, au point de vue des écritures, de tenir ainsi un compte spécial pour chaque Service d'État, ayant le caractère d'une véritable entreprise, dont le produit net et non le produit brut offre seul de l'intérêt au point de vue des finances publiques comme à celui des contribuables (2) ».

M. Stourm reconnaît l'utilité de ces comptes qui font ressortir le résultat de la gestion des Services de l'État ; mais, selon lui, ces renseignements seraient fournis en dehors du budget comme cela a lieu en Angleterre et en Allemagne (3). Mais c'est une constatation générale que, plus on multiplie les documents parlementaires, moins on les lit. L'intérêt de la discussion se reportera aux chapitres divers de la recette et de la dépense ; les malheureux comptes

(1) Stourm, *Le Budget*, p. 208.

(2) Rapport Regnier, 22 mars 1907, *J. O., Documents parlementaires*, 1907, p. 448.

(3) Il est certainement désirable que tout Service puisse rassembler, en un seul faisceau, ses recettes et ses dépenses particulières, de manière à mettre en relief le solde définitif qui en résulte... Le Parlement, le public, l'administration elle-même ont intérêt à découvrir, du premier coup d'œil, leur situation définitive, à dégager immédiatement le critérium certain de l'utilité de leurs opérations : excédent de recettes ou déficit. Mais à qui incombe le soin de fournir de tels renseignements ? Est-ce au budget ? Evidemment non. *Le Budget*, p. 160.

rendus de gestion resteront ignorés. Au lieu de cela, que l'on présente aux Chambres un budget reliant les dépenses et les recettes d'un même Service, la discussion ne pourra plus se désintéresser du solde final : plus de ces générosités faciles, ou de ces fausses économies qui permettent d'équilibrer le budget général en rognant les crédits indispensables à une exploitation industrielle. Supposons que dans la comptabilité spéciale d'une régie, englobée dans le budget général, figure un prélèvement effectué sur les bénéfices nets en vue de constituer un fonds de réserve. Son maintien sera pour ainsi dire impossible : un orateur quelconque n'aura aucune difficulté à prouver que telle catégorie de dépenses revêt un caractère d'urgence qui s'oppose à pareille opération. Le fonctionnement de la caisse de réserve des chemins de fer prussiens le démontre clairement (1). Au contraire, le budget annexe permet de faire ressortir les besoins propres du service : tous admettent volontiers la nécessité d'économiser pendant les années grasses pour parer aux années maigres.

Seule, l'adoption du système des budgets annexes permet de fournir aux Services industriels des voies d'exécution qui soient en rapport avec les faits. Toute industrie moderne doit pour fonctionner :

- 1° établir un compte d'exploitation,
- 2° avoir un fonds de roulement,
- 3° constituer des réserves,

(1) Voir plus haut, chapitre III.

4° s'assurer le concours d'un banquier,

5° établir un bilan annuel.

Le budget annexe, en spécialisant les recettes et les dépenses propres de l'entreprise, établit le compte d'exploitation. L'essentiel est de faire figurer toutes les opérations, sans omission ni confusion. Il faut pour cela déterminer exactement toutes les charges annuelles : dépenses de matériel, loyers des immeubles, salaires du personnel... Malheureusement, la plupart de nos budgets annexes ne peuvent pas être cités comme des modèles du genre : ainsi le budget des Monnaies et Médailles ne comprend pas les dépenses du personnel non-ouvrier qui figurent au Ministère des Finances ; le budget de l'Imprimerie nationale ne tient aucun compte du loyer des bâtiments qu'elle occupe. Ces inexactitudes ont servi de prétexte aux adversaires du système des budgets annexes pour prouver l'incapacité du procédé. La déduction est un peu hâtive : pareille situation provient des circonstances de la création ou des errements anciens de notre comptabilité publique, mais ne résulte pas du système lui-même. Dans les deux derniers budgets annexes de la loi du 13 juillet 1911 : Poudres et Salpêtres, Chemins de fer de l'État, le législateur a fait un sincère effort de clarté et de sincérité : toutes les dépenses et toutes les recettes d'exploitation figurent intégralement à ces budgets. La mise au point d'une organisation, jusque-là empirique d'après des vues synthétiques, a permis de faire du budget annexe l'équivalent du compte d'exploitation d'une industrie.

Après avoir introduit la véritable clarté, il fallait permettre à l'industrie de se dégager des règles étroites de notre droit financier. Introduire ces dérogations, pour certains Services du budget général, eût abouti à la confusion et au manque de contrôle : il fallait séparer de la masse les Services dont la personnalité est distincte, et les doter d'une réglementation nouvelle (1). Longtemps, l'empirisme a régné en maître, et chaque budget annexe était doté d'un statut spécial. Tantôt, la facilité d'ouvrir par décret, des crédits supplémentaires ou extraordinaires, permettait d'obvier aux lenteurs de la procédure parlementaire. Tantôt, un système d'avances temporaires du Trésor donnait la possibilité d'entreprendre les travaux urgents : le vote ultérieur du Parlement approuvant les faits accomplis. Mais avec l'importance grandissante des Services industriels, l'État a dû s'approprier les méthodes de l'industrie privée : d'où les fonds de roulement et les réserves. Avec le système de l'unité budgétaire, leur création eût été presque impossible et leur fonctionnement précaire. La présence de ces fortes sommes d'argent, constituerait une trop grosse tentation pour les Ministres des finances en diffi-

(1) Certes on peut contester l'utilité d'étendre le rôle industriel de l'État, mais là où ce rôle s'impose il faut affranchir dans une large mesure les Services correspondants des sujétions de la comptabilité publique. La seule manière de le faire sans étendre les facilités nécessaires, dans ce cas, aux Services où elles sont inutiles, en même temps que de mettre en évidence le caractère tout spécial de ces administrations qui gèrent une véritable industrie, c'est de les doter d'un budget spécial, *Revue économique internationale*, 1909.

culté d'équilibre budgétaire. D'autre part, le Service, peu intéressé à leur gestion, sachant qu'il obtiendra toujours des subsides du budget général, n'opposera aucune objection. Au contraire, la spécialisation opérée par la création du budget annexe provoquera, chez les administrateurs, le souci des responsabilités et le contrôle des opérations. Le fonds de roulement et les réserves essentiels à la bonne marche des affaires seront surveillés de près par les directeurs, et la moindre tentative du gouvernement apparaîtra de suite dans les comptes et mettra en jeu la responsabilité ministérielle devant les Chambres.

Le budget annexe permet donc seul la constitution de fonds de roulement et de réserves sincères. Mais reste le problème de la constitution de ces fonds et de leur conservation. Nous verrons les solutions adoptées par le législateur pour ménager les intérêts respectifs de l'État et du Service.

Réserves et fonds de roulement ont pour objet d'assurer au Service une marche continue, et de le garantir contre les événements imprévus (incendies, inondations, accidents). Mais ces sommes peuvent devenir insuffisantes, par suite de circonstances exceptionnelles qui augmentent le trafic, accroissent la demande. Le Service ne peut ralentir ses opérations, il doit faire face à toutes les exigences nouvelles. L'industriel avisé n'hésitera pas, dans une circonstance semblable, à engager les capitaux nécessaires qu'il rémunérera à l'aide des bénéfices réalisés. L'État doit pouvoir faire de même. Si ses besoins sont passagers et faibles,

le Trésor lui fera les avances d'argent dont il a besoin pour assurer la continuité de ses opérations. Mais si les travaux à entreprendre sont trop importants et exigent de très gros capitaux, le Trésor ne peut engager ainsi les disponibilités dont il a besoin pour le service de trésorerie. Il faut permettre au Service de recourir à l'emprunt. La question de l'emprunt, nous l'avons vu plus haut, a été le facteur prépondérant de la discussion parlementaire sur les Services industriels d'État. L'adoption du principe a marqué le succès des partisans d'une organisation financière spéciale.

La reconnaissance de la faculté d'emprunter aux Services industriels des Chemins de fer de l'État, a eu l'heureuse conséquence de poser, très nettement, le problème de la comptabilité à adopter pour décrire les opérations de nature industrielle. Le budget annuel ne pouvait tenir le compte des capitaux mis à la disposition de l'entreprise, puisqu'il ne contient par principe que des recettes permanentes et ordinaires. Inscrire le produit de l'emprunt côte à côte avec les produits des ressources ordinaires, eût été une hérésie renouvelée des pratiques du budget général. Les produits de l'exploitation sont acquis au Service, ils constituent son bien ; les capitaux de l'emprunt ne sont qu'un prêt, ils représentent une charge. Additionner des éléments aussi dissemblables, ne conduit à aucune conclusion sur la position réelle de l'entreprise : seule la situation de l'encaisse peut en être déduite. Une pareille méthode de mélange, dans un même compte d'éléments disparates,

peut faire apparaître un magnifique excédent de recettes pour un exercice dont la gestion a été très défavorable (1). Il fallait ouvrir, à côté du budget, un compte spécial pour suivre l'emploi des sommes empruntées. Le maintien au budget général, aurait conduit à suivre la méthode défavorable de l'emprunt inscrit en recettes au compte d'un exercice sans contre-partie dans un compte de dette. Budget annexe et compte de capitaux, permettent de suivre exactement les fluctuations de l'actif et du passif de l'entreprise, de dresser le bilan annuel. L'État connaît les prix de revient exacts de ses fabrications, possède un système de comptabilité qui lui donne toutes les garanties de sincérité et de réalité.

Le budget annexe permet ainsi d'adapter très exactement les principes de la gestion des industries privées aux entreprises d'État. Pour lui permettre de remplir complètement son rôle, il faut dégager son fonctionnement de certaines règles contraires à cette souplesse indispensable à l'industrie. Rien ne servirait de doter les Services d'un instrument adéquat, si on entourait son utilisation de formalités rigides et tracassières : nous voulons parler des règles de la spécificité par chapitre et par exercice.

(1) Prenons par exemple l'année 1848 — dit M. Malou dans sa *Notice historique sur les finances de la Belgique* — le revenu ordinaire est inférieur à celui de 1847 de 4.400.000 francs, les dépenses ordinaires dépassent de 2 millions celles de 1847, mais comme l'État a emprunté 37 millions et que 8.924.000 francs seulement de dépenses extraordinaires ont été rattachées à cet exercice, il se solde par un boni de plus de 11 millions.

Le Parlement, pour s'assurer de la stricte exécution de ses votes, a enfermé l'exécutif dans des limites qu'il ne peut dépasser sans engager sa responsabilité. Chaque chapitre est doté d'un crédit maximum. Principe excellent pour les Services administratifs, mais désastreux pour les Services Industriels. Les conditions économiques changent à chaque instant, la prévision à un an de distance, qui a servi de base à l'évaluation, peut se trouver bouleversée : l'administrateur n'a pas le droit de prendre à un autre chapitre les fonds qui lui manquent, les virements sont interdits. Ligotté par cette mesure, il laisse le Service pâtir alors que le chapitre suivant jouit de plus-values qu'il gaspillera en fin d'exercice. Certes, la règle est utile, mais plus qu'ailleurs la parole de Thiers : « trop de divisions conduit à trop de dépenses », s'applique aux Services industriels. Les budgets annexes devront tenir compte de ces exigences, et apporter dans la division des chapitres moins de subtilité. Le résultat de la gestion sera le critérium certain de l'opportunité des mesures prises par les directeurs.

Le principe de l'annualité, qui veut que les crédits tombent en annulation à la fin de l'exercice, doit aussi être assoupli. Sa stricte observation conduit à agir au mépris des principes les plus élémentaires d'une gestion prévoyante. En Allemagne et en Russie, notamment, on y a obvié en autorisant le report des crédits. En France, une loi récente du 27 février 1912, article 71, stipule : « Chaque année, une loi reportera à l'exercice en cours, avec la même affectation et jusqu'à concurrence des annulations qu'elle pro-

noncera sur l'exercice précédent, les crédits relatifs : 1° à l'exécution des programmes de constructions, de travaux neufs, d'approvisionnements ou de matériel neuf, concernant la défense nationale ; 2° à l'approvisionnement des manufactures, ainsi qu'à l'établissement et aux installations des Services industriels de l'État ; 3° à la continuation des travaux qui auront fait l'objet de lois spéciales d'engagement, ou qui figureront explicitement dans les budgets ». Grâce à ce nouveau texte, les Services industriels pourront désormais échapper aux conséquences fâcheuses de la scission brusque de l'exercice au 31 décembre. Désormais, les Administrations pourront attendre le moment opportun pour engager leurs travaux, et ne plus gaspiller inutilement leurs crédits.

Le recours au budget annexe permet, d'une part, grâce aux réserves, fonds de roulement et emprunts, d'échapper aux insuffisances de dotation, conséquence d'une politique d'unité budgétaire absolue ; d'autre part, au moyen de comptes annuels aboutissant à un bilan, d'introduire la clarté et la sincérité dans les écritures.

Mais le budget annexe présente l'inconvénient, selon certains, de soumettre le Service au contrôle du Parlement. Il faudrait débarrasser les entreprises de ce dernier vestige des principes passés, et accorder au Service une liberté d'évolution complète. Le vote du budget par les Chambres présente, semble-t-il, plusieurs avantages.

Constituer le Service à l'état d'organe indépendant du

pouvoir législatif, est une erreur et un danger. La conception actuelle de l'intervention de l'État, dans le domaine industriel, est basée sur l'idée que la collectivité exploitera au bénéfice de tous. Rien ne servirait d'enlever une industrie à l'initiative privée pour la confier à un corps public autonome : les inconvénients de la gestion personnelle seraient les mêmes dans les deux cas. Par suite du but même de ses interventions dans le domaine de la production, l'État doit toujours conserver, par l'intermédiaire de ses représentants élus, le contrôle de la marche des entreprises : or, le moyen le plus efficace est de procéder à l'examen annuel des comptes de la gestion. Aliéner cette prérogative constitue un danger. Le Service indépendant s'opposera à toute intervention des pouvoirs publics, dotera largement ses diverses branches si la gestion est prospère, se désintéressera des conséquences d'une faillite si les affaires marchent mal. Le législateur ne doit pas perdre de vue que c'est toujours l'argent du contribuable [qui est en jeu, et qu'il est dans ses attributions de surveiller l'emploi de tous les deniers publics. Enfin, le parlementaire, par la tournure générale de ses idées, par ses tendances, est enclin à voir les choses de haut, à dégager l'intérêt général du pays ; au lieu que l'administrateur prend fatalement l'esprit de parti, a des vues étriquées, bornées à sa sphère d'activité. Le vote du budget spécial du Service par le Parlement, conséquence forcée avec le système du budget annexe, est donc indispensable.

Mais les partisans de l'indépendance absolue du Service,

veulent aussi que tous les revenus de l'exploitation appartiennent exclusivement au Service. Le point de vue semble ici encore trop absolu. Le Service bénéficie, par suite de sa condition de Service d'État, d'une situation privilégiée. Toute industrie particulière fonctionnant dans les mêmes conditions, s'acquitterait envers l'État d'impôts multiples (patentes, timbre, portes et fenêtres...), prix du service procuré par la protection sociale. Le Service d'État ne doit pas échapper à la règle : il doit rémunérer l'État des utilités qu'il retire du fonctionnement de tous les organes de défense et de sécurité (1). Le versement d'un boni se justifie entièrement : le régime du budget annexe le conçoit essentiellement puisque, d'après lui, le solde de l'entreprise est versé au budget général. Cette pratique a encore l'avantage de placer les industries d'État dans la même situation que les industries privées, de permettre des comparaisons exactes, par suite de tirer des enseignements précis.

Le budget annexe, doté d'une réglementation assouplie et approprié aux exigences des Services industriels d'État,

(1) Rien d'injuste, à verser chaque année l'excédent disponible, après la dotation des Services d'exploitation et la constitution de réserves et de fonds de roulement. Ce résidu est la rémunération de la sécurité sociale que le régime d'État procure à toute industrie ; il paye la liberté, la justice, les facilités de toutes sortes à l'organisation desquelles la puissance publique préside, et sans lesquelles toute affaire, partant tout profit, serait impossible. Il se rapproche ainsi des impôts payés par le propriétaire ou le commerçant, et se justifie comme eux par cette idée qu'il y a une part d'activité sociale dans tout bénéfice individuel. — Steeg, *Rapport sur le budget des Postes, Télégraphes et Téléphones*, 1910.

assure à ceux-ci une gestion inspirée des principes de l'industrie privée, et évite à la fois les inconvénients d'une unité budgétaire intransigeante, et les écueils d'une autonomie intégrale.

Bien plus, le système des budgets annexe, loin de détruire absolument les avantages de l'unité budgétaire, les adapte à l'état de choses nouveau. Ces budgets annexes sont présentés en même temps que le budget général, d'où impossibilité d'entraîner le Parlement dans des dépenses d'une justification plus ou moins difficile. Leur approbation est comprise dans le même vote, après que l'examen en a été fait au même moment : l'unité de politique financière est donc assurée, puisqu'on exige le dépôt simultané de toutes les prévisions. Cette distinction favorise la véritable clarte, en synthétisant les dépenses d'un même Service au lieu de l'isolement des chapitres dans le budget général. A l'heure actuelle, le règlement définitif des budgets, devenu une simple formalité parlementaire, est rendu inintelligible par suite du défaut de corrélation entre le projet primitif et le compte définitif. Avec les budgets annexes, le compte de fin d'année réunira dans un même document les résultats de la gestion du Service, aboutira à un solde qui sera facilement comparable à celui de l'exercice précédent. Quelle est l'utilité des comptes justes présentés sous la forme actuelle, s'il est impossible d'y voir clair ? Le budget annexe, en dégageant tous les éléments d'un Service, rend l'exécution moins embrouillée et le contrôle plus facile. N'oublions pas que, « la comptabilité est un langage, le plus net et le plus

véridique de tous les langages, quand on l'emploie avec sincérité à la traduction des idées simples que ses moyens lui permettent d'exprimer ; mais aussi le plus obscur et le plus mensonger, lorsque ses procédés sont faussés par l'erreur ou exploités par la mauvaise foi... les nombres de la comptabilité n'offrent d'intérêt que par la manière dont ils sont présentés (1) ». Le budget annexe, avec la double distinction du budget d'exploitation et du budget de premier établissement, dégage le véritable sens des chiffres et ne laisse subsister aucune de ces déplorables erreurs, fruits de l'unité budgétaire, qui faussent complètement les résultats financiers d'un exercice. L'œuvre de contrôle et de clarté, but de l'unité budgétaire, ne fonctionne plus pour les nouvelles attributions de l'État, la méthode des budgets annexes permet de l'adapter au nouvel état de choses. Evitant les oublis, les faux comptes, les illusions, consécutifs des caisses spéciales et autonomes, respectant le caractère propre et les exigences spéciales de chaque nature de dépense, le budget annexe assure l'observation de ces trois grands principes de notre droit financier : l'ordre, la publicité et le contrôle.

(1) *Dictionnaire d'économie politique*. Budget.

CHAPITRE V

LE BUDGET ANNEXE DES POUDRES ET SALPÊTRES D'APRÈS LA LOI ORGANIQUE DU 13 JUILLET 1911

Le service des poudres et salpêtres avant la réforme de 1911. — Le projet d'organisation financière de M. Clémentel. — La loi du 13 juillet 1911. — Fonctionnement du Service.

Le Service des Poudres et Salpêtres. — Constitué à l'état de monopole (loi du 13 fructidor an V), le Service des Poudres et Salpêtre a été doté, par la loi du 13 juillet 1911, d'un budget annexe spécialisant ses recettes et ses dépenses. Cette création ne fait d'ailleurs que revenir à un système pratiqué déjà de 1818 à 1840. A cette époque, le Service fût incorporé au budget général, en vertu de la règle de l'unité budgétaire. Les résultats malheureux de ce régime, tant au point de vue du contrôle que de la gestion industrielle des opérations, ont conduit le législateur à créer de nouveau un budget spécial récapitulant les recettes et les dépenses du monopole.

L'étrange régime financier des Poudres et Salpêtres,

conséquence de l'incorporation au budget général, rendait impossible toute vue d'ensemble des opérations, empêchait le contrôle parlementaire, gênait la marche de l'entreprise.

L'Administration des Poudres et Salpêtres était dotée de crédits aux chapitres XXXV et XXXVI du Ministère de la Guerre. En général, le montant des crédits alloués à un Service représente le total des opérations qu'il effectue. Mais pour les Poudres et Salpêtres il en était tout autrement. Première bizarrerie : les sommes allouées à l'entreprise, et inscrites au budget de la Guerre, ne représentaient que les dépenses correspondant à la fabrication des poudres de vente livrées à l'Administration des Finances, et cédées par elle à la consommation particulière. Ainsi, le Ministère des Finances bénéficiait de cessions gratuites. Mais la fabrication des poudres de vente ne représente qu'une faible portion des produits des Poudres et Salpêtres. La Guerre, la Marine, les Colonies, absorbent des quantités énormes d'explosifs. Le budget ouvre, à chacun de ces Ministères, les crédits nécessaires pour payer les livraisons faites par le Service des Poudres. Ce dernier doit assurer la fabrication des quantités nécessaires à ces divers départements ; or, les seuls crédits ouverts sont relatifs à la fabrication des poudres de vente, d'où le procédé suivant. Le Service entreprenait les fabrications et imputait provisoirement les dépenses nécessitées au chapitre XXXVI. Ce système d'avance permettait d'amorcer la production, en attendant que le département consommateur ne vint décharger l'imputation

provisoire, par une ordonnance de paiement délivrée sur ses crédits budgétaires. Dès la réception des commandes, le Service de la Guerre exigeait une provision des onzedouzièmes fixée sur le prix de revient le plus récent. Le solde restant était déterminé en tenant compte du prix de revient réel. Les crédits, relatifs à la fabrication des poudres de vente, ne supportaient donc bien en définitive que les dépenses nécessitées par cette fabrication, mais, par suite de l'inscription budgétaire des crédits propres aux Services consommateurs à des chapitres d'autres Ministères, devaient être utilisés à entreprendre d'autres fabrications. Le budget de la Guerre était indûment chargé de dépenses qui concernaient le Ministère des Finances, et une foule d'opérations ne faisaient que traverser le budget des Poudres et Salpêtres : toute vue d'ensemble était impossible.

Le contrôle parlementaire était, par suite, rendu impossible. L'Administration de la Guerre fixait les prix de cession des diverses espèces de poudre et, dans cette fixation, jouissait des plus grandes libertés. Lorsque des aménagements nouveaux ou des installations et constructions importantes étaient nécessaires, le Service n'avait nul besoin de crédits régulièrement votés. Il suffisait, pour récupérer les dépenses ainsi faites, de majorer les prix de cession aux Services consommateurs. Nulle trace de ces opérations dans les comptes, puisque nul rapprochement comptable ne permettait au Parlement de suivre les variations des prix de cession, et que seules les dépenses des Services consumma-

teurs, justifiées dans les formes ordinaires, figuraient dans les comptes de leurs Ministères respectifs. D'où engagement de dépenses sans crédits, et impossibilité pour le Parlement de contrôler les faits.

Mais, la gestion même du Service était entravée. Imputer sur les prix de cession le montant des dépenses d'outillage ou d'amélioration n'était possible que dans une certaine mesure. Lorsque la dépense était trop forte, et malgré que l'entreprise dut en profiter par une diminution de ses frais de production, il fallait y renoncer. Le défaut d'élasticité des règles budgétaires empêchait de répartir les frais sur plusieurs exercices. Ainsi la création d'un outillage, même s'il permettait d'opérer de notables économies, pouvait être indéfiniment ajournée. M. Clémentel dans son rapport cite deux exemples : l'un relatif à la récupération des éthers, l'autre aux achats d'alcools.

La plupart des explosifs actuels nécessitent pour leur fabrication de grandes quantités d'éther. Or, l'éther qui a servi lors de la production doit être éliminé. Pendant longtemps, le système employé consistait à exposer les poudres à l'air jusqu'à évaporation complète. Une découverte récente permet, sans dommage pour la qualité des produits, d'effectuer cette élimination en vase clos, et de récupérer plus de 50 0/0 de l'éther employé. L'économie réalisée est donc énorme, et se chiffrerait en France à environ un million chaque année. Mais les frais d'installation sont élevés, et l'impossibilité de majorer trop fortement les prix de cession empêche d'y procéder de suite.

Faute d'engager les capitaux nécessaires, les Services paient trop cher les poudres qu'ils achètent.

L'alcool constitue aussi une des matières premières nécessaires à la production des poudres. Tous les ans le Service achète les quantités dont il a besoin par voie d'adjudication. Autrefois les garanties de cette procédure et le principe de la concurrence, suffisaient à maintenir l'indépendance de l'entreprise vis-à-vis des fournisseurs. Mais, les quantités demandées étant de plus en plus fortes, les lots à fournir ne peuvent être réunis que par de gros industriels qui, pour maintenir des prix élevés, forment des trusts ou cartels occultes. A la merci des fournisseurs, le Service paie souvent des prix trop élevés. La construction de réservoirs permettrait d'échelonner les commandes, d'effectuer les achats aux plus bas cours, et d'emmagasinier les quantités nécessaires à la fabrication de plusieurs mois. L'Administration serait libre de l'heure, et réaliserait de fortes économies. Malheureusement les frais ne peuvent être couverts par une majoration des prix de cession, et dès lors il faut renoncer à cette amélioration et continuer à payer les alcools aux plus hauts cours (1).

L'organisation défectueuse du Service des Poudres et Salpêtres, par son absence d'unité, l'excessive complexité de son fonctionnement empêchant le Parlement d'avoir une vue d'ensemble, créait un obstacle au contrôle efficace et à la gestion rationnelle de l'entreprise.

(1) Rapport sur le budget des Poudres et Salpêtres par M. Clémentel, 1910, p. 1745.

Le projet d'organisation financière de M. Clémentel. —

La nécessité de dégager les éléments positifs d'appréciation sur le fonctionnement du Service, s'imposait à un double point de vue : permettre au Parlement de porter un jugement raisonné sur les crédits demandés, donner à l'Administration les moyens de recourir à des méthodes plus industrielles.

La création d'un budget annexe, a eu pour but de dégager l'Administration des Poudres et Salpêtres des règles qui l'enserraient au détriment des intérêts de l'État, et de réunir dans un seul document toutes ses opérations pour aboutir à un solde final, expression concrète de la valeur de sa gestion.

Le projet primitif de M. Clémentel est intéressant à étudier, parce qu'il constitue, d'après son auteur, le budget-type, l'organisation financière modèle de toute entreprise industrielle d'État. Le point de départ de la réforme a été une assimilation avec les entreprises privées, aboutissant à l'assouplissement des règles budgétaires ordinaires, et à la création d'organes nouveaux permettant d'obtenir, avec la fabrication la meilleure, le prix de revient le moins élevé.

Budget annexe fixé sans atténuations ou dissimulations en recettes et en dépenses, fonds de roulement qui permet au Service d'éviter les inconvénients de la clôture des exercices, réserves qui répartissent la charge des dépenses d'amélioration sur plusieurs années, facilités diverses pour l'exécution du budget : intervention du Trésor, ouverture de crédits par simple décret, bilan et inventaire annuels

présentant la situation d'ensemble du Service par un groupement approprié des principaux éléments de son actif et de son passif, tels étaient les points essentiels de la réforme proposée.

Toutes les recettes et toutes les dépenses devant figurer au budget annexe, il conviendra de débarrasser le Service des fictions budgétaires, complications inutiles à ses opérations. Ainsi, l'Administration des Poudres et Salpêtres fera recette du produit de ses ventes aux Services consommateurs, du montant de la vente des sous-produits, du matériel hors de service, d'une manière générale, de toutes les richesses dont elle a la gestion et qui pour une cause quelconque lui deviennent inutiles. C'est là une dérogation au principe de la non-assignation des recettes publiques, justifiée par le désir de faire figurer au budget toutes les recettes sans exception, et d'éviter les longues et onéreuses formalités de la vente par l'intermédiaire des Domaines. En dépenses, le Service doit supporter les charges de toute nature en personnel et matériel nécessaire à sa fabrication, ou dépense d'exploitation, plus l'amortissement de ses installations et de son outillage, ou charges du capital. La double liste ainsi obtenue est complète et doit, dans le cas des Poudres et Salpêtres, se balancer exactement, puisque le service par hypothèse ne fait ni bénéfices ni pertes. Le budget annexe constitue un compte d'ordre, qui détaille les opérations du Service et permet le contrôle de sa gestion.

Cet exposé sincère des recettes et dépenses est complété par des inventaires et un bilan annuels. La publication du

bilan permet de suivre, d'une année à l'autre, les variations de l'actif et du passif, retrace les mouvements de capitaux, donne au Service la continuité financière. Chaque élément du bilan est appuyé d'un inventaire complet des matières, produits en magasins ou en cours de fabrication, outillages, machines. Grâce à ces deux documents : budget annexe et bilan, le Parlement sera, tout comme l'assemblée des actionnaires d'une société, en mesure de se rendre un compte exact de la situation où se trouve l'entreprise des Poudres et Salpêtres. Cette simple modification de forme constitue un perfectionnement de la technique financière : le Service ne peut plus dissimuler ses opérations dans les coins obscurs du budget général, le mode nouveau de comptabilité, par sa précision, oblige les administrateurs à découvrir la vérité, ou du moins rend beaucoup plus difficile tout jeu d'écriture. Le Parlement est en possession d'éléments comptables clairs et précis, traduction fidèle des faits accomplis : le contrôle est désormais chose possible.

A cette amélioration dans le mode de présentation des écritures, correspondra chez les administrateurs un sens plus aiguisé de leurs responsabilités. Aussi, le projet prévoit-il plusieurs réformes destinées à faciliter la gestion de ce Service industriel : fonds de roulement, réserves, avances temporaires du Trésor, ouvertures de crédits par simple décret.

Le fonds de roulement, dit « fonds des approvisionnements généraux », est crédité de la valeur des approvisionnements de toute nature, et des produits fabriqués ou en

cours de fabrication qui existaient au 31 décembre 1910. Cette dotation initiale sera débitée des cessions faites pour les fabrications contre remboursement. La différence entre le crédit et le débit, qui ne devra jamais descendre au-dessous de 15 millions à raison des nécessités de la défense nationale, représentera la faculté d'achat du Service. Comme le Service peut, dès le vote du budget, disposer des crédits qui lui sont ouverts, il lui est loisible de choisir le moment le plus favorable pour compléter ses stocks. Le principe de la spécialité par chapitre fonctionne toujours en ce qui concerne la consommation des matières, mais ne constitue plus une gêne pour les opérations d'achats. Le Parlement est assuré du respect de ses votes, et le Service jouit d'une liberté plus grande.

Les réserves, au nombre de quatre, ont pour but de pourvoir aux transformations de bâtiments, usines, machines qui s'usent, ne répondent plus au progrès de la technique, sont insuffisants pour faire face aux exigences des Services consommateurs. Au lieu des imputations brutales sur le prix de cession d'un seul exercice, les dépenses de remplacement seront réparties sur un nombre d'années plus long : les prix de cession pourront être stabilisés. La constitution de ces réserves aura lieu au moyen d'un prélèvement sur les recettes, c'est-à-dire, puisque le Service ne doit faire ni bénéfices ni pertes, par une majoration des prix de vente. Comme les dépenses à effectuer sur ces réserves (toutes les dépenses qui ne peuvent être imputées sur le prix de cession

d'un seul exercice) sont de natures très différentes, le projet prévoyait quatre réserves distinctes :

1° Réserve pour les terrains et bâtiments d'administration ou à l'usage du personnel ;

2° Réserve pour les bâtiments d'exploitation et machines assimilées ;

3° Réserve pour l'outillage et machines assimilées ;

4° Réserve pour les dépenses accidentelles, destinée à supporter toutes les dépenses imprévues, celles notamment résultant de sinistres ou d'accidents, qui ne peuvent entrer dans l'établissement des prix de cession, ni être imputées à l'une des trois autres réserves.

Les durées d'amortissement de chacune de ces réserves sont distinctes : trente, dix, cinq ans, et le montant maximum de leur dotation, différent pour chacune, ne peut dépasser cinq millions. Les prélèvements sur ces fonds seront autorisés par le Ministre de la Guerre, dans les limites d'un maximum fixé par la loi de finances, et rattachés au budget dans les formes usitées pour les fonds de concours. Les versements figurent à des chapitres distincts ne comprenant aucune autre imputation : de la sorte les virements sont rendus impossibles.

La souplesse et la régularité obtenues grâce au fonds de roulement et aux réserves, ne permettent pas de faire face aux circonstances imprévues si fréquentes dans les exploitations industrielles. Les prix de revient ne peuvent pas être calculés exactement à l'avance, les commandes peuvent varier et bouleverser les conditions de la fabrication, l'équi-

libre du budget voté est essentiellement instable. Les crédits votés ne sont en quelque sorte que des crédits provisionnels, évalués aussi exactement que possible mais non pas invariables. L'exploitation ne doit pas être entravée dans son fonctionnement : il faut lui donner les moyens de faire face aux besoins nouveaux, d'éviter les conséquences d'une augmentation des matières premières : il faut autoriser l'ouverture des crédits supplémentaires par simple décret, sauf ratification ultérieure du Parlement.

Le prix de cession est fixé, après la fin de l'exercice, en se basant sur les résultats définitifs de la gestion. Or, les recettes et les dépenses réelles du Service sont nécessairement différentes : pour établir provisoirement l'équilibre, le Trésor fera les avances nécessaires. Lorsque, par exemple, une commande est faite dans les deux ou trois derniers mois, la fabrication est commencée, les frais généraux courent et la livraison n'aura lieu que dans le courant de l'exercice suivant, et, par suite, il en sera de même du remboursement. Pour balancer matériellement les dépenses, le Trésor fera les avances qui lui seront restituées plus tard, lors du paiement par le Service consommateur. Grâce à ce procédé, plus de complications, de délais complémentaires : le Service jouit de tous les avantages du système des comptes par gestion, et la détermination des prix de cession peut être faite de manière à permettre aux Services consommateurs de se libérer avant la fin des délais complémentaires de l'exercice. Le système des avances du Trésor permet au Service des Poudres et Salpêtres d'attendre la

liquidation définitive de sa situation vis-à-vis des départements acheteurs.

Clarté dans les comptes et souplesse dans la gestion, tels étaient les buts poursuivis par M. Clémentel dans son projet pour l'institution du budget annexe combiné avec le bilan et des fonds de roulement, réserves et avances du Trésor.

La loi du 13 juillet 1911. — Devant la Chambre, le projet fut adopté sans discussion, seul M. Paturet esquisssa de légères critiques sans écho. Mais devant le Sénat, la résistance fut vive, il fallut la ténacité du Ministre des Finances pour vaincre l'opposition de la Commission chargée d'étudier le projet. La création du budget annexe et du bilan faillit ne pas réussir, et de tout l'édifice élevé par M. Clémentel, la Chambre haute ne laissa subsister que le fonds des approvisionnements généraux : tout le reste fut rejeté. Les réserves considérées comme inutiles et dangereuses furent supprimées. Il sembla inutile aux Sénateurs de créer ces quatre caisses, alors que le Service pouvait toujours recourir aux crédits supplémentaires. Ces derniers présentaient l'avantage de nécessiter l'intervention des Assemblées, au lieu que les prélèvements sur les réserves pouvaient passer inaperçus. La complication de leur fonctionnement paraissait propre à favoriser les abus (1). Les

(1) « Nul besoin de créer un échafaudage de réserves et d'avances du Trésor, dans lesquelles pourrait puiser le Service intéressé sans subir même l'épreuve de la discussion, très légère on le sait en matière de crédits supplémentaires. Sous prétexte d'encourager les initiatives, d'affranchir les opérations des lisières de l'Administration, le Parlement ne serait-il pas amené à multiplier les budgets annexes en les

avances temporaires du Trésor furent repoussées comme constituant un moyen détourné de procéder à l'emprunt, et l'autorisation d'ouvrir par simple décret les crédits supplémentaires fut refusée. La loi du 13 juillet 1911 ne contenait donc plus que les dispositions suivantes :

1° Budget annexe réunissant toutes les recettes et toutes les dépenses annuelles avec des inventaires et un bilan en fin d'exercice (art. 32, 35, 36) ;

2° Création d'un fonds des approvisionnements généraux (art. 34), dont la valeur ne peut en aucun cas être inférieure à 15 millions ;

3° En outre, l'article 33 stipule expressément que les crédits supplémentaires reconnus indispensables, en cours d'exercice, pour l'exécution d'une commande, ne pourront être ouverts que par une loi, sauf les exceptions prévues par la loi du 14 décembre 1879.

Ainsi, les profondes modifications d'ordre économique introduites par la Chambre, dans l'organisation financière du Service des Poudres et Salpêtres, ont été fortement réduites. Il ne subsiste plus que le groupement des recettes et des dépenses dans un budget annexe, avec assignation d'une partie des recettes aux dépenses, et le fond des approvisionnements généraux qui procure au Service une certaine souplesse.

Fonctionnement du Service. — Conformément à l'article 37 de la loi du 13 juillet 1911, le Ministre de la

décorant du titre de budgets industriels ? » Waddington, *Documents parlementaires*. Sénat, 1911. Annexe, n. 181.

Guerre et le Ministre des Finances ont élaboré les règlements et arrêtés déterminant les conditions d'application de la loi nouvelle : décret du 29 août 1911, arrêté ministériel du 26 août 1911, circulaire de la comptabilité publique du 28 août 1912, instruction du Ministère de la Guerre du 28 juin 1912. Ces divers textes fixent les attributions des inspecteurs, directeurs et chefs de service, et déterminent les fonctions de l'agent comptable spécial. Plusieurs innovations intéressantes ont été faites en matière de comptabilité, pour permettre de suivre les mouvements de capitaux et d'adapter l'organisme nouveau à ses tendances industrielles.

Les résultats de l'application du régime nouveau n'ont pas, jusqu'à présent, pu être nettement dégagés : ainsi, le bilan annuel n'a pas encore été publié (1). Toutefois le rouage des approvisionnements généraux a déjà rendu des services : l'Administration des Poudres et Salpêtres a pu éviter les hausses de prix sur les charbons, et se constituer des stocks importants de fournitures à des conditions avantageuses (2).

Mais le régime instauré par la loi du 13 juillet 1911 n'a été accepté par la Chambre que comme une sorte d'amorce. Le rapporteur général de la loi spécifia expressément que la Commission ne se ralliait au texte du Sénat,

(1) Voir le rapport de M. Milliès-Lacroix. Sénat, *Rapport sur le budget des Poudres*, 1913.

(2) Voir le rapport de M. Benazet. Chambre, *Documents parlementaires*, S. O., 1912, p. 1802.

que sous les plus expresses réserves, et avec l'intention hautement manifestée de réclamer ultérieurement l'intégrité de la réforme. Les faits se sont d'ailleurs chargés de prouver l'insuffisance des réformes adoptées. Ainsi le Sénat refusa d'accorder le droit d'ouvrir, par simple décret, les crédits supplémentaires ou extraordinaires par dérogation à la loi du 14 décembre 1879. Cette mesure avait pour but d'éviter les lenteurs des débats parlementaires, d'assurer au Service la continuité de ses fabrications, d'empêcher les chômages ou les licenciements de personnel. Des circonstances exceptionnelles se produisent, le gouvernement, obligé de pourvoir en temps utile à la fabrication, se voit contraint d'user de mesures illégales. En voici un exemple. Le budget de 1912, établi d'après les prévisions connues lorsque le Service a fait ses propositions, comprenait :

Pour les Finances.....	8.250.935
Pour la Guerre.....	12.709.401
Pour la Marine.....	13.258.750
	34.219.086

A la suite de la catastrophe de la *Liberté*, et de l'obligation où s'est trouvée la Marine de reconstituer ses approvisionnements avec des poudres de nouvelle fabrication, ces prévisions ont été fortement dépassées, et à l'heure actuelle les commandes s'élèvent :

Pour les Finances.....	9.365.466
Pour la Guerre.....	15.082.542
Pour la Marine.....	27.538.142
	51.986.150

soit une augmentation de plus du double pour la Marine. Pour faire face à ses besoins exceptionnels, le Service des Poudres a dû activer sa production et consommer tous les crédits qui lui avaient été votés. Comme les crédits sont épuisés, le contrôleur des dépenses engagées au Ministère de la Guerre refuse son visa : la production était arrêtée. Les nécessités impérieuses de la défense nationale ont contraint les Ministres à ouvrir, à titre exceptionnel, au Service des Poudres, un compte de paiements sur avances à régulariser. Cette solution, qui s'imposait, met en évidence par son caractère illégal l'obligation de modifier les règles actuelles du budget annexe. Malgré les efforts de la Chambre, cette amélioration n'a pas encore pu être acceptée par le Sénat. Seule, une classification plus large des crédits votés permet au pouvoir exécutif, dans les cas de prorogation des Chambres (loi du 14 décembre 1879), d'ouvrir des crédits supplémentaires par décret. Mesure très insuffisante, qui n'empêchera pas le retour d'errements identiques à la pratique suivie en 1912.

La Chambre, sur un autre point, a été plus heureuse. La loi du 30 mars 1912, article 7, § 1^{er}, admet que les dépenses pour les fabrications non terminées au 31 décembre, seront couvertes au moyen d'avances du Trésor, dont ce dernier sera remboursé lors du paiement des fabrications par les Services consommateurs. Le montant de ces avances est limité à un chiffre déterminé, afin d'éviter l'allocation détournée de crédits supplémentaires.

Enfin, le système des réserves a reparu sous une forme

nouvelle. La loi de finances de 1913 ouvre au budget des Poudres et Salpêtres un chapitre intitulé : « Avances du Ministère de la Guerre pour bâtiments et outillage », et destiné à permettre les acquisitions d'immeubles, constructions neuves, achats et installations d'outillage. Ces avances devront être remboursées par l'Administration des Poudres ; il faudra ouvrir un compte spécial — véritable compte de premier établissement, puisque tout l'outillage du Service a été considéré comme amorti au moment de sa création — pour décrire dans la comptabilité le remboursement. Chaque année, le budget des Poudres (compte d'exploitation) fera figurer dans ses prix de cession les amortissements de ces avances. Grâce à ce double jeu de comptes, le Service sera doté d'une véritable comptabilité industrielle, et assurera à ses prix de cession une stabilité beaucoup plus grande que celle qui résulte d'un système d'imputation annuelle des dépenses de premier établissement.

En somme, le budget annexe des Poudres et Salpêtres constitue un bon type de budget de Service industriel. Son double jeu de comptes et son bilan annuels permettent d'exercer un contrôle précis sur le fonctionnement du Service. Le fonds des approvisionnements généraux assouplit la marche de l'entreprise, permet d'éviter les coalitions de producteurs, procure les matériaux à meilleur compte. Des avances du Trésor permettent d'étaler sur un plus grand nombre d'exercices les dépenses d'établissement, par suite entraînent des améliorations plus rapides, plus productives, et assurent

la continuité des fabrications. Seule, la faculté d'ouvrir par décret des crédits supplémentaires et extraordinaires fait toujours défaut. Contrôle plus étendu pour le Parlement, et plus de liberté pour le Service, telles sont les deux conséquences heureuses de la réforme opérée en 1911.

CHAPITRE VI

LE BUDGET ANNEXE DES CHEMINS DE FER DE L'ÉTAT

Origines du réseau d'État. — Le régime financier de l'ancien réseau.
— Nécessité d'une réorganisation financière à la suite du rachat de la compagnie de l'Ouest. — La loi du 13 juillet 1911.

Le premier réseau d'État en France fut constitué en 1878. A la suite des conventions de 1859, l'État avait accordé des concessions à plusieurs petites compagnies, auxquelles il donnait des subventions. Mais les lignes ainsi exploitées étaient des lignes secondaires d'intérêt général, ou des lignes d'intérêt local peu productives. En 1875, la plupart de ces petites compagnies étaient à bout de ressources : plusieurs firent faillite. La compagnie d'Orléans exigeait pour la reprise de ces lignes que l'État étendît la garantie d'intérêts. A la suite de longues négociations qui ne purent aboutir à une entente, l'État, par la loi du 18 mai 1878, racheta 2.600 kilomètres de lignes achevées ou à terminer.

L'idée du gouvernement n'était pas de faire exploiter définitivement ces lignes par l'État. Aussi, deux décrets

du 25 mai 1878 réglementèrent-ils le service en le calquant sur l'organisation des compagnies, de façon que, à l'occasion, la rétrocession pût se faire facilement. En 1882, le réseau de l'État reçut un budget spécial, voté par les Chambres comme annexe au budget général.

Mais, le régime financier était obscur. Ce budget annexe, véritable compte d'exploitation, accusait trop souvent des bénéfices nets fictifs. L'absence de ventilation, entre les dépenses de premier établissement et les dépenses d'exploitation, permettait tous les abus ; souvent la Cour des Comptes eût l'occasion de critiquer les méthodes de l'administration, qui faisaient apparaître des produits nets, en portant au compte de premier établissement des dépenses concernant l'exploitation. D'ailleurs, ce compte d'exploitation lui-même, malgré son nom, ne permettait pas de déterminer le chiffre des crédits à demander au Parlement et inscrits au budget du Ministère des Travaux publics, c'est-à-dire au budget général. Ces crédits servaient à couvrir les dépenses faites directement par la régie, les travaux de superstructure et l'achat du matériel roulant. Quant aux travaux d'infrastructure, ils étaient compris dans les dépenses de l'Administration générale des Travaux publics : nulle trace au compte d'établissement. Faute de ventilation exacte entre les dépenses d'exploitation et les dépenses de premier établissement, et par suite de l'inexactitude du soi-disant compte de premier établissement, il était impossible de connaître les résultats précis de la gestion des Chemins de fer par l'État.

A ce manque de clarté financière, s'ajoutait l'absence

des moyens nécessaires pour assurer une gestion industrielle. Le fait que les dépenses d'infrastructure et de superstructure étaient soldées par le budget général, constituait un obstacle à l'extension du réseau. Il était impossible de subvenir, par les recettes ordinaires, aux dépenses énormes que suscite la construction de lignes nouvelles : les sommes allouées étaient toujours inférieures aux besoins. Les travaux duraient des temps infinis, à tel point que la ligne de Paris à Chartres, déclarée d'utilité publique en 1903, n'aurait pas pu être terminée avant une quarantaine d'années ! Ce défaut de ressources vouait le réseau à l'immobilité, maintenait à l'état de coûteux chantiers des travaux dont le prompt achèvement était la condition de productivité.

Tant que le réseau fut réduit à ses 3.000 kilomètres de voies, le système précédent fonctionna plutôt mal que bien. L'absence de grande artère rendait le mal tolérable. Lorsque la loi du 13 juillet 1908, autorisant le gouvernement à procéder au rachat de la compagnie de l'Ouest, vint ajouter 6.000 kilomètres au réseau d'État et le munit de grandes voies de circulation, il fallut songer à le doter d'un régime plus souple. Le fâcheux état d'entretien des lignes rachetées obligeait à de très grosses dépenses, et le désir de faire aussi bien, sinon mieux que les compagnies concessionnaires, appelait une réforme.

La fusion budgétaire était impossible. La menace du déficit était trop évidente pour permettre une pareille solution. La nécessité de fournir, dès les débuts, une somme

au moins égale à 100 millions, écartait l'hypothèse. La pratique du budget annexe, selon les modalités usitées jusqu'à cette époque, condamnait à reporter à une date indéterminée des travaux considérés comme urgents.

L'inconvénient de créer un déficit nouveau dans le budget général, et l'utilité de donner au nouveau Service l'outillage dont il avait besoin, conduisirent le Parlement, après bien des hésitations, à permettre le recours à l'emprunt. Le principe une fois admis, il fallait en contrôler judicieusement l'emploi, adopter les règles nécessaires pour empêcher la dilapidation du capital amassé. De là la création d'un compte spécial, chargé de retracer toutes les variations survenues dans les sommes provenant de l'emprunt. Budget d'exploitation et budget de construction, déposés simultanément, se contrôlent l'un l'autre et permettent de connaître à tout instant la situation vraie de la gestion.

Loi du 13 juillet 1911 (article 41 à 70). — L'idée dominante du législateur a été d'assimiler, dans la mesure du possible, le régime du réseau d'État à celui des compagnies concédées.

C'est pourquoi le budget des Chemins de fer de l'État est indépendant du budget général. Ce nouveau budget annexe diffère tout à fait de celui qui existait auparavant. Plus de mélange des recettes et des dépenses, les résultats donnés par l'exploitation peuvent être suivis d'une manière complète. En outre le budget annexe se dédouble en budget d'exploitation, d'une part donnant les prévisions de recettes et de dépenses du Service, l'évaluation des charges

financières et de l'amortissement industriel ; d'autre part en budget de premier établissement qui indique le coût des extensions et améliorations prévues, et qui se solde par l'emprunt. Toute autre manière de procéder ne permet pas de découvrir les manœuvres abusives pour fausser les résultats de l'entreprise. La critique des budgets d'emprunt, valable lorsqu'il s'agit de dépenses publiques ordinaires, ne porte pas en l'espèce, car la ligne de démarcation entre le budget de premier établissement et le budget d'exploitation est très nette. La combinaison de ces deux documents permet de connaître la position vraie du Service. Les différents textes législatifs : loi du 13 juillet 1911, loi du 28 décembre 1911 relative aux conditions de retraite du personnel, loi de finances du 27 février 1912, et enfin loi du 8 mars 1912 et décret du 9 mars 1912 concernant les obligations des Chemins de fer de l'État, ont spécifié très explicitement les charges du capital à inscrire au budget annexe, première section ou budget d'exploitation. Les dépenses à imputer au budget annexe du réseau racheté, par exemple, sont les suivantes :

1° Charges du rachat de l'Ouest en intérêts, amortissements, timbre, et frais de service ;

2° Charges en intérêts et amortissement des obligations amortissables, émises par le Ministre des Finances pour faire face aux dépenses d'établissement du réseau racheté depuis le 1^{er} janvier 1909 ;

3° Montant du droit d'abonnement au timbre payable semestriellement sur les obligations susvisées ;

4° Intérêts des avances que le Ministre des Finances peut faire au réseau racheté, pour le paiement de ses dépenses d'établissement, en attendant la réalisation des émissions ;

5° Frais de service des obligations ;

6° Charges effectives en intérêts, amortissement et frais accessoires des emprunts, dûment justifiés, émis pour procurer aux caisses de retraites les fonds nécessaires ; supplément des charges résultant de la rétroactivité des retraites du personnel employé sur le réseau racheté.

Doivent être portées en recettes :

1° Annuités de toute nature en intérêts, amortissement, timbre et frais de service, qui étaient à la charge de l'État, lors du rachat, en vertu des conventions avec l'Ouest ;

2° Annuités afférentes aux dépenses qui auraient été supportées depuis le rachat par l'État, par application au réseau racheté des articles 4 et 8 de la convention Ouest du 17 juillet 1883, et du 10 décembre 1883 (1) ;

(1) Les articles 4 et 8 de la convention du 17 juillet 1883, approuvée par la loi du 20 novembre 1883, stipulaient que les dépenses de construction des lignes concédées seraient à la charge de l'État, sous réserve d'une contribution de la compagnie de l'Ouest de 25.000 francs par kilomètre, et que l'État prendrait en outre à sa charge, les frais de doublement de voies des lignes dont le produit brut serait inférieur à 35.000 francs par kilomètre. Cette participation de l'État avait lieu sous forme d'annuités, comprenant l'intérêt et l'amortissement des emprunts effectués pour faire face aux dépenses en question. En ce qui concerne les travaux antérieurs au rachat, les annuités qui étaient versées par l'État à la compagnie de l'Ouest seront versées dorénavant à l'Administration des Chemins de fer de l'État.

3°. Les annuités dues par des tiers en exécution de conventions antérieures ou postérieures au rachat.

Ainsi le budget d'exploitation pour 1913 est :

Budget d'exploitation proprement dit :

Recettes.....	251.841.000
Dépenses.....	225.737.000
	26.104.000

Charges du capital :

Dépenses.....	133.145.000
Recettes.....	17.170.000
	115.975.000

Insuffisance des produits de l'exploitation :

A couvrir par report à la 2° section pour....	773.000
Les lignes en exploitation partielle, à cou- vrir par le budget des Travaux publics (chapitre LXXXII)	
	89.098.000
	89.871.000

Le budget d'établissement ou budget de construction (2° section du budget annexe) supporte l'intégralité des charges des capitaux dépensés sur les lignes du réseau encore en construction ou à l'étude. En outre, il prend à son compte, par application des errements suivis par les grandes compagnies : l'intégralité des charges des capitaux dépensés dans l'exercice sur l'ensemble des lignes du réseau, à l'exception de celles afférentes aux travaux d'établissement anticipé de secondes voies, le reliquat des charges non inscrites à la 2° section, c'est-à-dire au budget d'exploitation.

Pour 1913 le budget d'établissement en dépenses est :

	Au compte des chemins de fer.	Au compte du Trésor ou de tiers, rem- boursable par annuités	Totaux
Travaux complémentaires de l'établissement propre- ment dit	74.002.500	9.288.000	83.290.500
Dépenses complémentaires de l'établissement : ma- tériel roulant, naval et in- ventorié	80.629.800	—	80.629.800
Etudes et travaux de cons- truction de lignes nou- velles, y compris para- chèvements	108.150	6.522.650	6.630.800
Dépenses exceptionnelles afférentes à l'arriéré de l'Ouest	—	17.495.000	17.495.000
Reconstitution, réserve, in- cendie, et maritime	—	440.000	440.000
Insuffisance des lignes en exploitation partielle	773.000	—	773.000
Charges nettes du capital ..	1.938.000	—	1.938.000
	<u>157.451.450</u>	<u>33.745.650</u>	<u>191.197.100</u>

Les lois du 13 juillet 1911 et du 27 février 1912, séparent en effet les dépenses d'établissement en deux catégories distinctes, suivant que les travaux incombent à l'Administration du chemin de fer qui en supporte les frais, ou sont entrepris pour le compte d'étrangers (Trésor ou tiers) et remboursables sous forme d'annuités. Grâce à cette répartition exacte des recettes et des dépenses, entre les deux sections du budget annexe, les comptes se pré-

sentent avec toute la clarté désirable. Le Parlement est à même de juger la gestion du Service, dans les mêmes conditions qu'un conseil d'administration de société privée. Le nouveau système des comptes répond bien aux exigences d'une comptabilité industrielle : compte d'exploitation et compte de capitaux faisant ressortir les profits et les pertes de l'entreprise.

A cette réforme, dans les écritures budgétaires, le législateur de 1911 a ajouté certaines mesures destinées à doter l'entreprise d'un mode de gestion vraiment industriel. Ces mesures sont la création d'un fonds des approvisionnements généraux, la dotation d'une réserve d'exploitation, l'aménagement d'un système d'avances du Trésor, et la possibilité d'emprunter.

Le fonds des approvisionnements généraux permet de procéder en temps opportun aux achats nécessaires à la marche du service. Les chemins de fer ne doivent pas être entravés dans leur fonctionnement par le manque de matières : il faut que des réserves suffisantes puissent assurer l'exécution des travaux nécessaires. Attendre l'ouverture des crédits annuels pour procéder aux achats, aboutirait souvent à payer des prix exagérés : le brutal appoint d'une commande importante bouleversant les conditions du marché. Le fonds des approvisionnements généraux agit comme un intermédiaire : sa dotation, indépendante des votes budgétaires annuels, lui permet d'acheter les matières premières au meilleur marché lorsque les cours paraissent avantageux. Lors des cessions aux Services consumma-

teurs, la valeur des produits sera remboursée au moyen de mandats de paiement, établis au titre des chapitres budgétaires auxquels les cessions sont imputables. Ainsi, le Service dispose de deux sortes de crédits : 1° Les crédits budgétaires ordinaires, ouverts par la loi de finances aux divers chapitres du budget ; ces crédits font face à l'ensemble des dépenses de l'exploitation, soit par voie de remboursements aux approvisionnements généraux, s'il s'agit de fournitures prises au magasin, soit par mandat de paiement en faveur des intéressés ; 2° Les pseudo-crédits résultant des disponibilités des approvisionnements généraux. Ces crédits, non ouverts par le budget, sont constitués en réalité par le solde du compte de trésorerie, et les ordonnateurs doivent seulement s'astreindre à ne jamais avoir à ce compte un solde débiteur. Le fonds des approvisionnements généraux n'est autre qu'un compte de trésorerie, dont le crédit est limité par le montant de la dotation initiale et celui des remboursements faits par les Services consommateurs.

Ce compte présente l'inconvénient de compliquer quelque peu les écritures. Alors que jusqu'ici les matières ne donnaient lieu, en comptes-deniers, qu'à l'établissement des pièces justificatives nécessaires pour le paiement des fournisseurs, la constitution des approvisionnements généraux, la charge d'acheter les matières et de les revendre ensuite à l'exploitation, entraîneront l'obligation d'établir, non seulement toutes les pièces justificatives nécessaires pour l'achat, mais en outre celles indispensables pour les

cessions et le remboursement : le travail est pour ainsi dire double.

Malgré ces complications, et à cause de la plus grande souplesse donnée à l'entreprise, la création d'un compte des approvisionnements généraux constitue une innovation heureuse.

La réserve d'exploitation, aux termes de l'article 47 de la loi, est destinée à couvrir les dépenses imprévues et exceptionnelles de réfection ou de grosses réparations, autres que celles afférentes à l'arriéré légué par la compagnie de l'Ouest. La dotation de cette réserve est fixée à 1 million pour l'ancien réseau de l'État, et à 5 millions pour le réseau racheté de l'Ouest. Les prélèvements sur cette réserve ne peuvent être opérés qu'en vertu d'une autorisation du Ministre des Travaux publics. Les crédits correspondants seront ouverts par décrets contresignés du Ministre des Finances, et la partie de ces crédits qui n'aura pas été utilisée, au cours d'un exercice, pourra être reportée par décret à l'exercice suivant avec la ressource corrélative. La partie des fonds de réserve qui aura été employée, sera reconstituée au moyen d'un prélèvement sur les recettes qui ne pourra excéder, chaque année, 3 0/0 du produit net ; cette réserve ne pourra être employée qu'en valeurs de l'État ou jouissant d'une garantie de l'État.

Il était insuffisant de rendre le budget du réseau indépendant du budget général, il fallait le délier de la stricte observation des principes budgétaires : la réserve d'exploitation pare à l'insuffisance éventuelle des crédits, permet

une gestion plus souple, plus indépendante des autorisations annuelles. Cette réserve évite de faire appel au budget général, puisqu'elle est reconstituée par un prélèvement sur les recettes et non par des crédits ; les fonds nécessaires à des dépenses urgentes sont obtenus sans mettre en jeu l'appareil compliqué des autorisations législatives.

Ces facilités accordées à l'entreprise, tant par le jeu du fonds des approvisionnements généraux que par l'usage de la réserve d'exploitation, sont toutefois insuffisantes. Leur emploi permet d'attendre l'ouverture ultérieure des crédits, mais comme leur dotation est assez faible, les avantages sont limités. Survienne une crise, un événement subit, qui exigent une intervention immédiate et importante, l'Administration des chemins de fer doit, sous peine d'illégalité, attendre la prochaine réunion des Chambres. L'ancien texte de 1882 était plus libéral, puisqu'il accordait en toute circonstance le droit d'ouvrir des crédits additionnels par décret, sauf ratification ultérieure des Chambres, dans le délai d'un mois lorsqu'elles sont en session, ou dans la première quinzaine de leur prochaine réunion. L'obligation de demander au Parlement de sanctionner les crédits, dans le délai maximum de un mois, suffit pour sauvegarder le droit de contrôle des Assemblées. La procédure parlementaire est lente et formaliste, les industries réclament les décisions promptes : il est dès lors illogique d'exiger l'approbation des représentants du pays pour les suppléments de crédits.

Aux facilités réelles résultant des réserves, la Chambre avait ajouté la faculté de report des crédits d'un exercice à

un autre par simple décret. Mais le Sénat a exigé une loi, diminuant ainsi l'utilité du report. Ainsi constitué, le mécanisme est lourd et peu maniable : le Sénat n'a pu voter avant le 30 juin 1913 le projet de loi de report, à l'exercice 1913, des crédits de la deuxième section des budgets annexes des Chemins de fer de l'État restés libres à la clôture de l'exercice 1912. Dans son rapport au Ministre des Travaux publics, du 12 décembre 1913, le directeur fait observer avec raison que le mécanisme n'a pu fonctionner en fait, l'Administration des chemins de fer demeurant privée d'une facilité accordée par la loi.

L'innovation la plus intéressante de la loi de 1911, a été d'assurer au Service des ressources indépendantes du vote des crédits, de faire payer les charges de premier établissement par l'emprunt. Désormais, le réseau dispose d'un système financier normal, lui donnant le moyen de se pourvoir logiquement en travaux neufs et complémentaires. Le pouvoir d'emprunter est entouré d'ailleurs de nombreuses et légitimes restrictions : l'emprunt n'est possible que pour les dépenses énumérées par la loi (art. 44) ; le maximum des émissions est déterminé chaque année par la loi de finances (1). Dans la limite de ce maximum, le montant des émissions successives sera déterminé par le Mi-

(1) Le Ministre des Finances peut faire à l'Administration du réseau de l'État, en attendant la réalisation des émissions autorisées, des avances sur les ressources de la dette flottante jusqu'à concurrence du maximum autorisé par la loi de finances. Il fixe le taux d'intérêt de ces avances (art. 46).

nistre des Travaux publics ; le taux et l'époque des émissions, la nature, la forme et le mode de transfert des titres, le mode et les époques de paiement des intérêts, seront fixés par décret. Les fonds d'emprunt seront exclusivement affectés aux besoins des Chemins de fer de l'État : une comptabilité spéciale devra être tenue à cet effet, au titre de chacun des budgets annexes des Chemins de fer de l'État, il sera ouvert une deuxième section qui comprendra en recettes le montant des dites ressources, en dépenses, les dépenses énumérées à l'article 44. Les emprunts devront être amortis dans un délai maximum de 50 ans (1). Les obligations toujours remboursables au pair, par anticipation, rendent la conversion possible à toute époque.

Si ce procédé présente l'avantage de permettre une gestion vraiment industrielle, il conduit de plus à ce résultat très précieux de distinguer, d'une façon très nette, la dette de l'État-pouvoir de celle de l'État-industriel. Le principe des dettes séparées a été critiqué par ces mêmes écono-

(1) En ce qui concerne la période d'amortissement, le délai de 50 ans, prévu pour chaque série d'obligations, se justifie par ce fait que l'État n'est pas lié comme les compagnies par une durée de concession ; il avait été d'abord question de prévoir l'amortissement final de toutes les obligations au 31 décembre 1956 (date d'expiration de la concession de l'ancienne compagnie de l'Ouest) sous la réserve que, si le régime financier des emprunts des compagnies venait à être modifié, cette même modification serait apportée aux conditions des emprunts des Chemins de fer de l'État. Cette solution a été écartée, afin d'éviter de lier pour l'avenir les deux questions de modification du régime financier des emprunts des compagnies, et de prorogation des concessions.

mistes qui estiment qu'un pays bien organisé doit avoir une dette unique comme un budget unique. Il est permis de constater combien il est important de pouvoir se rendre un compte exact du rôle de chaque Service dans l'augmentation de la dette : les responsabilités deviennent plus évidentes, les économies plus faciles.

Outre ces avantages de simple opportunité, la séparation des dettes se justifie par des raisons de principe. Entre la dette publique proprement dite, due aux travaux publics, aux nécessités militaires, et la dette industrielle, contrepartie du capital avancé aux entreprises de l'État, il existe deux différences capitales : quant à leur émission, et quant à leurs amortissements.

L'emprunt fait par l'État, en vue d'augmenter le capital d'un Service industriel exploité de façon à couvrir ses frais, ne doit pas constituer une charge publique : c'est une opération commerciale, en tous points semblable à l'émission d'obligations par une société anonyme. Son opportunité ne dépend pas de la balance plus ou moins favorable du budget général ; elle repose uniquement sur la situation présente et l'avenir du Service spécial qu'il devra alimenter. Celui-ci porte à son compte de profits et pertes l'intérêt des capitaux dont il dispose, il fixe en conséquence son prix de revient. Pour le Trésor, c'est une opération blanche. L'emprunt, ainsi contracté, ne vient pas diminuer du poids des charges annuelles qu'il entraîne les disponibilités du Ministère des Finances. Il ne pèse que sur l'entreprise qu'il féconde comme capital.

L'opportunité d'un emprunt pour travaux publics, au contraire, sera soumise à des considérations d'un autre genre : élasticité du budget, situation fiscale...

De même, au point de vue de l'amortissement. L'État-pouvoir a intérêt à amortir sa dette pour diminuer ses charges permanentes, mais il ne peut le faire avec efficacité que si son budget est en excédent. Sinon, il creuse un trou pour en boucher un autre : l'amortissement est utile, il n'est pas toujours nécessaire.

L'État-gérant d'industries se trouve dans une situation toute différente. Lui aussi connaît un amortissement qu'il peut opérer lorsque ses bénéfices sont suffisants : c'est le remboursement du capital emprunté ; mais à côté de cet amortissement, il doit pourvoir à l'amortissement industriel qui n'est qu'un mode de conservation du capital qu'on lui a confié. S'il l'omet, non seulement il n'amortit pas, il « désamortit ».

La méthode des amortissements industriels, prélevés sur les bénéfices du capital, doit se proposer non seulement le renouvellement, à une certaine époque, d'un capital matériellement identique à celui qu'on détient, mais l'acquisition d'un capital économiquement de même valeur, en tenant compte de tous les progrès des sciences appliquées à l'industrie, et de toutes les modifications matérielles qu'elles nécessitent.

Pareil amortissement n'est pas facultatif : son calcul est un des éléments importants de la fixation du prix de revient, et son oubli transforme les comptes en faux bilans.

Le budget fut-il en déficit, cet amortissement industriel doit être opéré; la dotation nécessaire ne sera pas calculée d'après les exigences politiques, ce sont des considérations techniques qui permettent d'en fixer le montant. Si la dette est rigoureusement une, on verra l'État méconnaître la distinction entre l'amortissement-remboursement et l'amortissement nécessaire : l'un sera suspendu en même temps que l'autre.

La nouvelle organisation des Chemins de fer de l'État évite cet écueil, grâce à la séparation des dettes politiques et industrielles. Cette distinction a l'avantage de souligner l'obligation qu'il y a de compenser la moins-value du capital par suite de l'usure de telle machine ou de tel bâtiment; et le Ministre obtiendra plus facilement gain de cause s'il demande un crédit global pour l'amortissement de l'ensemble de la dette.

Mais la loi de 1911 refuse à l'Administration des chemins de fer la faculté d'obtenir l'ouverture de crédits supplémentaires par simple décret. Cette règle marque un fâcheux recul, puisque le décret du 24 mai 1878 donnait au Ministre cette faculté. Le budget d'une exploitation industrielle, comme celle des Chemins de fer de l'État, ne saurait se renfermer dans les limites rigoureuses de prévisions établies un an à l'avance. Les variations des échanges commerciaux, des courants du trafic, les exigences les plus inattendues des industries les plus diverses, échappent aux prévisions les plus compétentes et les plus autorisées des industriels et des commerçants. Le rejet par le Sénat de cette faculté

est d'autant plus regrettable, que le nouveau budget des chemins de fer a, dans le but de renforcer le contrôle du Parlement, multiplié le nombre des chapitres : d'où multiplication corrélative des demandes de crédits supplémentaires, et assujettissement du réseau aux complications d'ordre administratif, et aux longues formalités qui ne manqueront pas d'entraver ses services.

Le décret du 27 janvier 1914, sur l'organisation financière du réseau, a cherché à se rapprocher autant que possible du régime des compagnies privées, tout en tenant compte des légitimes exigences du contrôle financier et judiciaire. Ce décret s'est efforcé de donner plus de liberté et d'aisance à l'exploitation par l'État, en faisant fléchir partiellement les règles des marchés, en décentralisant l'ordonnancement et le paiement des dépenses, en modifiant les conditions du contrôle administratif et judiciaire.

Les marchés de travaux et fournitures relatifs aux Services publics sont, en règle générale, soumis aux dispositions strictes du décret du 18 novembre 1882, qui prescrit la concurrence et la publicité. Ce procédé, qui a pour but de mettre le Trésor à l'abri des collusions entre fournisseurs et agents administratifs, et les fonctionnaires à l'abri du soupçon, comporte des formalités, des complications, des lenteurs et des frais parfois considérables. Une gestion industrielle ne doit pas être entravée par des réglementations trop étroites. D'où, l'article 9 du décret, en vertu duquel le directeur, d'une façon générale pour tous les travaux, fournitures... décide s'il faut recourir à l'adjudi-

cation publique, exécuter à l'amiable, effectuer en régie ou procéder aux achats sur simple facture. Réforme intéressante, puisqu'elle donne à l'Administration une liberté complète pour les marchés de travaux publics et de fournitures.

La décentralisation de l'ordonnancement et du paiement de certaines dépenses, les changements introduits dans le contrôle administratif et judiciaire, concourent à dégager la gestion des Chemins de fer de l'État d'une réglementation trop bureaucratique et paperassière.

Malgré l'absence du bilan annuel, dont on n'a pas pensé devoir doter cette organisation nouvelle, peut-être à cause des très grosses difficultés de son établissement, surtout en ce qui concerne l'ancien réseau d'État, on peut affirmer que les Chemins de fer de l'État possèdent actuellement une organisation financière ayant un caractère nettement industriel, qui permettra la réalisation des importants programmes élaborés pour la mise en valeur de l'ensemble du réseau.

CHAPITRE VII

LE SYSTÈME DE L'AUTONOMIE BUDGÉTAIRE

Liberté absolue laissée au Service. — Seuls les comptes sont examinés par le Parlement. — Exemple de la Suisse et inconvénients du système.

L'autonomie financière des exploitations industrielles de l'État est préconisée par plusieurs auteurs, et constitue d'après eux le mode rationnel d'organisation. Entièrement libérée de ses liens avec les finances de l'État-pouvoir, l'administration du Service sera capable de lutter avantageusement avec les industries privées. Désormais, plus de ces confusions néfastes pour l'essor de l'entreprise, plus de ces interventions politiques nuisibles à l'autorité des dirigeants ; le Service, bénéficiaire exclusif de ses améliorations, sera amené à se doter des instruments nécessaires à son développement. Libre de se procurer les sommes indispensables à la création et à l'entretien de son outillage, il devra en prévoir l'amortissement rapide sur les bénéfices recueillis. Tout naturellement, ses comptes distingueront clairement

les dépenses d'exploitation et les dépenses de premier établissement : chaque année les profits et pertes traduiront les résultats financiers de la gestion. Grâce à cette responsabilité pleine et entière, les administrateurs auront le souci d'assurer une bonne gestion, puisqu'ils n'auront plus la possibilité de décharger dans des comptes multiples les renseignements relatifs à leur direction.

Cette séparation des pouvoirs politiques d'avec l'administration des entreprises industrielles s'impose. Les Assemblées ne peuvent plus à leur égard user de leurs prérogatives d'établir le budget, de fixer arbitrairement le montant des dépenses et des recettes. Il ne s'agit plus, en l'espèce, d'impôts : le projet présenté n'est que l'exposé financier de la situation probable de l'entreprise, et l'examen des Chambres ne doit plus être guidé que par des principes généraux visant l'intérêt de l'exploitation. Maintenir au Parlement le droit de modifier à son gré les chiffres du projet, en dehors de tout consentement de l'Administration intéressée, c'est substituer la responsabilité collective d'un corps délibérant à la responsabilité personnelle des directeurs. D'ailleurs, dans les exploitations industrielles le budget, au sens propre, a très peu d'importance. L'industrie privée ne se sert pas à vrai dire de budget, au moins dans le sens rigoureux et avec la portée qui sont donnés à ce document en comptabilité publique. L'activité des établissements commerciaux et industriels plus souple, à peu près complètement libre dans les limites que lui tracent les actes de société, s'accorderait difficilement d'un pro-

gramme trop rigide, qui ne ferait pas une part suffisante à l'imprévu qu'entraînent la concurrence quotidienne et les conditions éminemment variables du marché économique. Si, dans toutes les entreprises un peu importantes, et spécialement dans celles qui sont plus ou moins monopolisées, on dresse des programmes de travaux et de dépenses, nécessairement basés sur des ressources existantes et aussi sur des prévisions de recettes, il ne s'agit pas là de budgets, actes financiers dont le législateur a défini la forme et précisé la portée. Transportée dans le domaine des entreprises industrielles d'État, l'institution du budget ne peut conserver ses caractères essentiels : elle devient un simple acte administratif qui ne saurait modifier ou éluder aucune loi (1). Le budget annuel est peu de chose : seul le compte annuel donne une idée de l'entreprise. L'examen

(1) Le décret du 31 mai 1862, dans son article 765, relatif au budget spécial des Monnaies et Médailles, contient une application intéressante de cette idée : « Les crédits ouverts par la loi annuelle de finances, pour les dépenses du service de la fabrication des Monnaies et Médailles, sont employés par le Ministre des Finances et réglés définitivement d'après le montant des recettes effectuées, sans qu'il y ait lieu, en fin d'exercice, d'opérer des annulations et d'accorder des suppléments de crédits pour les différences entre les produits réalisés et les crédits approximativement ouverts ». Donc le Parlement n'ouvre à ce budget que des crédits approximatifs, crédits que l'administration peut librement dépasser : au cours de l'exercice, inutile de demander des crédits supplémentaires, en fin d'exercice, pas d'annulation de crédits. C'est la liberté complète : ce que l'on demande à cette comptabilité industrielle, c'est un simple bilan. L'idée était fort juste : dans un budget industriel la dépense est fonction de la recette, et cette même idée se retrouve dans le projet de M. Bénazet, de n'ouvrir que pour ordre les crédits du budget des Poudres.

de la gestion sur la base des résultats réels de l'entreprise constitue le seul contrôle possible. Il est impossible de déterminer à l'avance les recettes et les dépenses d'un pareil budget. Les recettes sont déterminées, quant à leurs sources, par la législation ; mais c'est le trafic qui en fixe les chiffres, et il ne se laisse pas commander. Pour les dépenses, celles qui concernent les traitements sont connues et fixées par la loi, mais celles pour le matériel dépendent du marché universel. Dans de pareilles conditions, l'intervention parlementaire ne peut trouver aucune place. L'administration de l'entreprise doit mettre en jeu sa responsabilité technique et financière : le Parlement ne peut agir qu'*a posteriori* pour examiner les comptes. Ainsi sera appliqué le grand et fécond principe de la division du travail qui préside à la vie économique moderne, et avec lequel, dans leur coopération aux entreprises industrielles de l'État, les autorités politiques doivent toujours compter davantage (1).

Cette autonomie a en outre le grand avantage de dé-

(1) Dans une société anonyme, pas de budget de prévisions : seul un compte de gestion, de faits acquis, de résultats définitifs. Pour la gestion de cette affaire industrielle, il y aura un conseil d'administration qui délègue ses pouvoirs à un directeur ; à côté de ce conseil, il y a l'assemblée générale des actionnaires. A la fin de chaque année, l'administration dresse un inventaire, puis un bilan qui renseigne exactement sur la situation active et passive, et en outre un compte profits et pertes. N'est-ce pas une solution analogue qui s'impose ici, et ne convient-il pas de procéder, quand il s'agit de l'État industriel, comme procèdent les compagnies industrielles ? Ce qu'il faut, c'est moins un budget de prévisions qui précède l'exercice, qu'un compte qui le suit.

charger le budget général des Services perturbateurs de l'équilibre, de supprimer en grande partie les crédits supplémentaires ou extraordinaires. Les écarts entre les prévisions et les réalisations sont inéluctables, dans ces entreprises soumises à tous les aléas de la lutte économique. Les artifices employés par le Ministre des Finances pour réaliser, dans le projet primitif de budget, l'équilibre des recettes et dépenses, ne résistent pas à la pression des événements. L'édifice laborieusement échafaudé est bouleversé ; il faut faire appel à des expédients de trésorerie pour combler le déficit. La dette flottante s'alourdit et pèse sur le marché. Quelle que soit l'exactitude des prévisions, l'écart existera toujours. Que ce soit d'ailleurs dans le sens d'une plus-value de recettes, le danger est le même : les Ministres seront forcés de consentir des dégrèvements de taxes, des augmentations de dépenses. Avec l'autonomie, aucune de ces complications n'est à redouter. Dans les années favorables, les excédents de recettes iront grossir les réserves et permettront de parer aux insuffisances des années de déficit. Les grosses améliorations qui nécessitent des capitaux importants ne grèveront plus la dette flottante : par un judicieux appel au crédit, l'entreprise pourra effectuer les travaux nécessaires. Les finances publiques ne pourront que profiter d'une semblable situation, grâce à l'accroissement d'activité qui en résultera pour le pays.

L'autonomie ne procurerait pas que ce seul avantage à l'État : l'indépendance absolue du Service serait en effet difficilement concevable. Bénéficiant, par suite de sa situa-

tion privilégiée, d'une situation particulièrement avantageuse, le Service industriel d'État doit payer les bénéfices dont il profite. La Caisse des dépôts et consignations, établissement autonome, verse tous les ans au budget général des sommes importantes. Toute autre exploitation, dotée de l'autonomie, pourrait être soumise à des règles semblables. En dehors de cette obligation, le Service serait libre de gérer ses fonds au mieux de ses intérêts. A l'abri de la pression des politiciens, les autorités responsables de l'exploitation peuvent prendre les mesures nécessaires pour remédier aux crises économiques : licencier le personnel, diminuer la production. Son essor ne sera plus lié à la situation financière du moment, mais dépendra de ses facultés propres.

L'exemple de la Suisse est particulièrement instructif ; lorsqu'en 1897, l'Assemblée fédérale fixa les bases de l'organisation administrative du réseau, elle accorda au nouveau service une autonomie presque complète. Elle réserva sans doute aux autorités fédérales l'approbation de la gestion financière et des travaux de premier établissement, mais en dehors de ces restrictions nécessitées par les prérogatives gouvernementales, le pouvoir central ne fut investi que d'un droit de contrôle analogue à celui exercé antérieurement sur les compagnies privées.

La direction du chemin de fer et la responsabilité de la bonne marche des services appartiennent à des autorités particulières : à la direction générale des chemins de fer fédéraux, et aux Directions d'arrondissement qui agissent

en qualité de pouvoir exécutif, au Conseil d'administration, et aux Conseils d'arrondissement qui ont en quelque sorte le pouvoir législatif. L'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral interviennent comme autorité suprême : leur intervention étant limitée à l'approbation du compte annuel et du rapport de gestion, au vote du budget et aux décisions concernant les lignes nouvelles. Cette organisation originale a eu pour but de dégager autant que possible les chemins de fer de la politique, et de leur donner une comptabilité distincte de celle de l'État.

L'autonomie des chemins de fer fédéraux est réelle : l'Administration se considère comme une autorité indépendante : le rapport de gestion désigne les autorités fédérales sous le nom « d'autorités de surveillance ». Le caractère de cette autonomie a été mis en lumière, lors d'une discussion qui eût lieu, en 1902, entre les deux Chambres sur la façon de voter le budget des chemins de fer. Ce budget est établi de la façon suivante : les Directions d'arrondissement soumettent chacune leur budget au Conseil d'arrondissement qui l'envoie à la Direction générale, cette dernière examine les divers projets et y ajoute le sien : le tout est transmis au Conseil d'administration. Celui-ci l'étudie, et rédige les propositions définitives qui sont envoyées au Conseil fédéral pour recevoir l'approbation de l'Assemblée. Dans son message du 12 juin 1902, le Conseil fédéral examina sur quoi devait porter l'examen du Parlement. Pour les recettes, le Conseil fédéral décida de faire abstraction d'un examen détaillé du budget des recettes. Pour les dépenses d'explo-

tation : personnel, matériaux, houille, rails, matériaux de graissage.... l'Assemblée ne jugea pas avoir à intervenir. Seule, l'intervention des Chambres se comprenait pour les constructions : toutefois, le préavis de la Direction générale lui sembla nécessaire. La Commission du Conseil des États, dans un rapport remarquable, entra si bien dans les vues du Conseil fédéral, qu'elle alla beaucoup plus loin : elle proposa d'amender la loi de rachat en dessaisissant l'Assemblée fédérale du droit de voter le budget. A son point de vue, l'Assemblée doit se borner à l'examiner en bloc, en tous cas, elle ne doit pas le modifier unilatéralement sans l'Administration des chemins de fer fédéraux. Le Conseil national refusa de se laisser dessaisir du droit de voter le budget, mais lui aussi proclama hautement que son intervention devait être modeste : « notre compétence se borne à rechercher si le budget est établi en conformité de la loi ». Les Chambres ont donc pleinement appliqué le principe de l'autonomie des chemins de fer de l'État : administration et finances sont bien séparées de celles de la Confédération.

L'organisation financière du réseau constitue la partie la plus originale de l'œuvre fédérale. Les bénéfices de l'exploitation ne sont plus incorporés dans les ressources générales du budget, et les capitaux nécessaires pour effectuer les dépenses de premier établissement et de réfection, ne sont plus imputés au budget.

La comptabilité des chemins de fer fédéraux est distincte de celle des autres services, et tenue de manière à ce que la situation financière puisse, en tout temps, être exacte-

ment établie. Le souci de commercialiser l'exploitation du réseau suisse, s'est affirmé par l'extension, à l'Administration fédérale, du régime imposé par la loi du 27 mars 1896 aux entreprises privées similaires. Le bilan, le compte profits et pertes, et le compte capital, dressés chaque année, donnent les résultats réels de l'entreprise.

Le bilan comprend, à l'actif, les dépenses de construction qui englobent à la fois les frais relatifs aux installations fixes, au matériel roulant et au mobilier. Les sommes inscrites sous ces différentes rubriques figurent intégralement dans le bilan, aussi longtemps que les objets qu'elles ont servi à acquérir demeurent dans le patrimoine des chemins de fer fédéraux. Cependant, pour tenir compte de l'usure de la superstructure et du matériel roulant, un fonds de renouvellement, inscrit au passif du bilan, est constitué par des versements calculés de manière à correspondre à leur dépréciation effective, et prélevé sur les bénéfices annuels.

Sont inscrits en outre, à l'actif du bilan, les travaux non achevés qui seront reportés ultérieurement au compte de construction, les capitaux disponibles et les créances. De plus, certains comptes temporaires, devant être amortis progressivement, figurent à l'actif bien qu'ils n'aient pas de représentation matérielle. Parmi les comptes de cette nature, il est permis de signaler l'excédent du prix de rachat sur la valeur de l'actif des anciennes compagnies, les frais d'émission des emprunts, et enfin les pertes provenant de l'exploitation.

Au passif du bilan figurent, d'une part, les dettes conso-

liées ou temporaires, d'autre part, le fonds de renouvellement et le compte d'amortissement. Ce dernier compte, créé en vertu de la loi du 18 octobre 1897, doit servir à amortir toutes les dépenses de premier établissement, au cours des soixante années qui suivent l'époque où elles ont été inscrites sur les comptes des chemins de fer fédéraux. Enfin, la loi fédérale de 1897 prévoit la constitution d'un fonds de réserve, alimenté par les bénéfices annuels et destiné à couvrir éventuellement le déficit d'exploitation. Les prélèvements de cette nature doivent cesser d'être opérés, lorsque ce fonds aura atteint cinquante millions.

Le compte profits et pertes doit faire face aux charges annuelles de l'entreprise, aussi bien celles provenant d'engagements envers des tiers que celles résultant des prescriptions légales. Il est tenu d'acquitter les intérêts des emprunts, et de prélever pour l'amortissement et pour le fonds de renouvellement les sommes fixées par le législateur. Pour faire face à ces dépenses, le compte profits et pertes dispose des bénéfices d'exploitation et des bénéfices des capitaux disponibles. De plus, chaque année il est prélevé, sur le fonds de renouvellement, les sommes consacrées à la reconstitution de la superstructure du matériel roulant.

Enfin, le compte capital est alimenté, d'une part par les emprunts, d'autre part par les sommes consacrées chaque année à l'amortissement légal. Il doit faire face au remboursement des obligations venant à échéance, et au paiement des travaux neufs.

Quels ont été les résultats donnés par cette organisation ?

Les dépenses d'administration, dont on se flattait de diminuer le montant grâce à la disparition des sociétés qui se partageaient le réseau, ont au contraire augmenté d'un million. De 1903 à 1910, le coefficient d'exploitation est passé de 65,53 à 70,32. Les salaires ont haussé, le personnel a augmenté, le trafic a crû sans amener une augmentation correspondante des ressources : tous ces déboires ont provoqué, chez les économistes de l'école libérale, un plaisir évident, illustrant selon eux les conséquences fatales de la reprise par l'État d'une grande industrie (1). A la fin de 1909, les déficits accumulés dépassaient 9 millions : rien n'avait servi de doter les chemins de fer fédéraux d'une organisation financière se rapprochant de celle des établissements industriels, rien ne pouvait suppléer à l'incompétence essentielle de l'État à diriger une entreprise de rapport.

Depuis 1909, les faits ont répondu à cette objection : la crise consécutive au rachat a pu être surmontée. Grâce à la comptabilité en usage, le mal a été dévoilé au grand jour, et l'urgence d'y remédier a été reconnue de tous : les dépenses ont été comprimées, et le coefficient d'exploitation ramené à 65,48.

Mais précisément, au cours de cette longue crise, divers incidents démontrèrent qu'on n'avait pas réglé avec assez de précision les rapports entre la Direction générale et le Conseil fédéral. Le 8 décembre 1908, le colonel Secretan disait

(1) Paul Leroy-Beaulieu, *L'État moderne et ses fonctions*, p. 264.

au Conseil national : « Votre Commission est arrivée à cette conviction, qu'on s'est trop attaché à rendre la Direction générale et l'administration des chemins de fer fédéraux indépendantes du Conseil fédéral ; on a omis de maintenir, entre cette administration et les pouvoirs publics, le contact nécessaire et la subordination indispensable. Avec leur Direction générale presque toute-puissante, leur Conseil d'administration qui se donne, à côté de l'Assemblée fédérale, l'allure d'un Parlement au [petit pied, les chemins de fer fédéraux constituent aujourd'hui un État dans l'État, qui négocie avec le Conseil fédéral, et supporte malaisément le contrôle des Chambres. Il est grand temps que le Conseil fédéral reprenne toute l'entreprise en main, que la Direction générale lui soit immédiatement subordonnée, et que l'on fasse disparaître de l'organisation actuelle, les complications inutiles et surtout préjudiciables qui n'existent dans aucune autre administration fédérale ».

La question est surtout grave au point de vue des emprunts. Le Conseil fédéral est responsable des finances de la Confédération, il ne saurait assumer cette responsabilité, si d'autres que lui peuvent engager des négociations dans lesquelles se discute le crédit de la Confédération. Depuis 1910, les droits du Conseil fédéral ont été nettement établis : le pouvoir politique possède la haute main en matière financière.

Bref, le régime primitif de l'autonomie financière, à peu près complète, a été peu à peu tempéré par des règles qui en font un système semblable, dans ses grandes lignes, à

celui de nos chemins de fer de l'État. L'autonomie est incompatible avec le régime parlementaire qui fait peser sur les Ministres la responsabilité de la gestion publique : le Service industriel d'État doit rentrer dans le cadre général des grands Services publics.

CHAPITRE VIII

CONCLUSION

Le développement des Services industriels de l'État a soulevé de grosses difficultés au point de vue de leur organisation financière, tant budgétaire que comptable.

Le système de l'incorporation budgétaire, respectant le droit de contrôle du Parlement, offre par ailleurs des inconvénients trop graves. Le budget général souffre d'une trop grande rigidité : établi dans des cadres étroits et inextensibles, il manque de l'aisance nécessaire à une bonne gestion. Les Services incorporés au budget général, ne peuvent posséder ni la souplesse, ni la vie qui leur sont indispensables pour faire face aux nécessités sans cesse surgissantes, et aux besoins nouveaux qui peuvent se présenter. Le budget lui-même souffre de la présence de ces Services, dont les fluctuations de recettes et de dépenses bouleversent les prévisions les mieux établies.

L'autonomie financière permet la régularité de la production et l'exécution de plans d'ensemble, assure la continuité de l'entreprise, respecte le principe essentiel de sa permanence financière. Mais, en cas de prospérité, les dirigeants peuvent être poussés à des gaspillages, et en cas

de déficit, le budget général est obligé de combler la différence. De plus, cette indépendance financière d'un Service public est incompatible avec le principe essentiel de notre droit financier, qui veut que toutes les opérations de recettes et de dépenses soient sanctionnées par un vote du Parlement.

Le système des budgets annexes prétend apporter une solution qui respecte, à la fois, les exigences légitimes des entreprises industrielles de l'État, et les droits indiscutables des Assemblées en matière de finances publiques.

Les grandes lignes de cette théorie des budgets industriels peuvent être résumées comme suit :

1° Création d'un budget annexe, rattaché au budget général de l'État par le texte de la loi de finances et par le versement au Trésor des excédents de recettes, ou l'inscription au budget de l'État de crédits pour insuffisance d'exploitation, sauf pour le budget des Poudres qui doit se suffire à lui-même, puisque les fabrications seront toujours payées au prix de revient par les Services consommateurs.

Dans ce système, d'une part, l'unité du budget général de l'État est respectée par le rattachement des excédents ou des déficits d'exploitation ; l'unité du budget annexe, d'autre part, est assurée par l'inscription budgétaire de toutes les recettes et de toutes les dépenses, concernant le Service, ce qui permet une comparaison exacte avec les industries privées similaires.

Le budget ainsi établi sera clair, permettant aux contribuables de connaître exactement la situation financière :

l'opinion publique pourra apprécier la bonne ou la mauvaise gestion du Service.

L'unité budgétaire du Service industriel comporte la division de chaque budget annexe en deux sections, celle des recettes et des dépenses ordinaires d'exploitation, celle des recettes et des dépenses extraordinaires relatives aux dépenses de premier établissement ; d'où suppression corrélative pour ces dépenses d'un Service ou compte spécial, alimenté par la dette flottante, sans vote de crédits par le Parlement.

2° Desserrement et simplification de la législation des crédits budgétaires, comportant la liberté pour le Service d'ouvrir des crédits supplémentaires sans l'intervention du Parlement, par décret ou mieux par décision du Ministre dont le Service relève.

La faculté de demander l'ouverture de crédits par décret, sauf ratification ultérieure des Chambres, appartient déjà à l'Administration des Monnaies et Médailles. Cette réforme étendue aux autres Services industriels aurait l'avantage de rendre inutile le report des crédits par la loi.

3° Faculté d'emprunter accordée aux Services industriels, soit par appel au public au moyen d'émission d'obligations, soit par des avances de l'État, avec un amortissement payé par les recettes normales du Service, c'est-à-dire par les produits de l'exploitation.

4° Simplification des formes administratives facilitant la gestion du Service, et autorisant le choix du meilleur mode d'exécution des travaux ou d'achat des fournitures : adjudication, régie, marché de gré à gré.

5° Création d'un fonds de roulement des approvisionnements généraux, qui permet l'achat en temps opportun des matières premières, et d'un fonds de réserve alimenté par les bénéfices pour effectuer les dépenses importantes productives d'économies : achat d'outillage et de machines, installations nouvelles, avec amortissement de ces dépenses sur un certain nombre d'années : d'où des prix de revient plus stables et exacts.

6° Avances temporaires du Trésor, pour assurer la continuité des fabrications dans les derniers mois de l'année, le Service étant obligé d'attendre un certain temps avant le paiement des commandes.

7° Comptabilité patrimoniale aboutissant à un bilan qui donne, non seulement la situation de caisse et la situation de l'exercice expiré, au point de vue des droits constatés des recouvrements et des restes à recouvrer, des dépenses faites et des restes à payer, mais encore qui combine les soldes de la comptabilité deniers avec les valeurs des marchandises, du matériel et des immeubles appartenant au Service public (loi du 13 juillet 1911 sur le Service des Poudres).

8° Comptabilité par gestion plus simple, substituée à la comptabilité par exercice qui comporte des états nominatifs détaillés des créances restant à payer en clôture d'exercice.

Versement, au crédit d'un compte de fonds affecté aux restes à payer, du montant des sommes nécessaires au paiement des dépenses mandatées et restant à payer en clôture d'exercice. Les exercices suivants sont débarrassés ainsi de

La charge des dépenses d'exercice clos qui, avec cette méthode, sont considérées comme payées au point de vue des crédits sur l'exercice auquel appartiennent réellement ces dépenses. De là, physionomie plus vraie donnée à chaque exercice, et base plus exacte au prix de revient.

Cet ensemble de réformes, dont les divers éléments sont déjà appliqués dans nos budgets annexes, poursuit un double but : la clarté dans nos finances, et la bonne administration des Services industriels. L'administrateur du Service, émancipé par rapport au Parlement, non par la suppression du vote du budget mais par l'octroi d'une très grande liberté au cours de l'exécution du budget, jouit ainsi de tous les moyens pour bien administrer. Le Parlement, grâce à cette spécialisation budgétaire et à l'introduction de la comptabilité industrielle, peut en toute connaissance de cause apprécier les résultats de la gestion. Plus de liberté pour le Service, contrôle plus effectif de la part des Assemblées : tels sont les résultats essentiels obtenus par cette nouvelle méthode financière des budgets industriels.

Lu et permis d'imprimer,
Paris, 2 juin 1916.

Vu : Le Doyen,
F. LARNAUDE.

Le Président de la Thèse,
Gaston JÈZE.

Vu et permis d'imprimer,
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris.
LIARD.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

- Allix (E.). — *Traité élémentaire de science des finances et de législation française*, Paris, 1909.
- Baudin (Pierre). — *Le budget et le déficit*, Paris, 1910.
- Bochard (A.). — *L'évolution et la fortune de l'Etat*, Paris, 1910.
- Boiteau (P.). — *Fortune publique et finances de la France*, Paris, 1866.
- Chardon (H.). — *Le pouvoir administratif*, Paris, 1911.
- Colson (C.). — *Transports et tarifs*, Paris, 1890.
- Colson (C.). — *Les chemins de fer et le budget*, Paris, 1896.
- Colson (C.). — *Cours d'économie politique*, t. III, 4^e tirage, Paris, 1910.
- Guyot (Yves). — *La gestion par l'Etat et les municipalités*, Paris, 1912.
- Jèze (G.). — *Le budget*, Paris, 1910.
- Léautey (E.). — *Traité des inventaires et bilans*, 2^e éd.
- Leroy-Beaulieu (Paul). — *L'Etat moderne et ses fonctions*, Paris, 1890.
- Leroy-Beaulieu (Paul). — *Traité de la science des finances*, Paris, 1877.
- Lichtervelde (de). — *Les méthodes financières d'une démocratie*, Paris, 1912.
- Nitti (F.-S.). — *Principes de science des finances*, 1904.
- Say (Léon). — *Dictionnaire des finances*, Paris, 1894.
- Say (Léon) et Chailley. — *Dictionnaire d'économie politique*, 2^e édit., Paris, 1900.
- Stourm (R.). — *Le budget, son histoire et son mécanisme*, 6^e éd., Paris, 1909.

Thèses.

- Cernesson (A.). — *Le principe d'unité budgétaire en France et les services spéciaux de la trésorerie*, Dijon, 1910.

Engelhardt (G.). — *L'autonomie budgétaire des exploitations industrielles d'Etat*, Paris, 1911.

Leyendecker (M.). — *La manufacture nationale de Sèvres*, Paris, 1913.

Raillard (M.). — *Etude sur les affectations de recettes dans les finances locales et spéciales françaises*, Paris, 1911.

Revue.

Revue de science et de législation financières.

1904. Wathelet : *Les chemins de fer en Prusse*. 1905, Jèze : *Difficultés provenant de trois règles gênantes pour les exploitations industrielles*. 1910. Alcindor : *L'autonomie financière des Postes, Télégraphes et Téléphones; Etude sur le rapport Steeg*, 1911. *Rapport Hubert sur les Chemins de fer belges*. — *Rapport Dumont sur les Postes, Télégraphes et Téléphones*. — *Rapport Besnard sur les chemins de fer*. — Coquet : *L'organisation administrative et financière des chemins de fer de l'Etat*, 1912. — *Le service des Poudres et Salpêtres*.

Journal des Economistes.

1912. — 15 février. — 15 mars. — 15 décembre. — Macler : *Rapport Dumont sur les Postes, Télégraphes et Téléphones*. — Bellet : *Le dossier de l'Etat industriel*. — Macler : *Les crédits supplémentaires des chemins de fer de l'Etat*. — Yves Guyot : *Atteintes à l'unité budgétaire*.

Revue économique internationale.

1909. Baudin : *L'Etat moderne et la démocratie*. — 1912. Marchoud : *La régie appliquée aux usines d'électricité*.

Revue socialiste.

1913. Thomas : *Régie directe des chemins de fer*.

Réforme sociale.

1912. Scheele : *Municipalisme*. 1913, Dausset : *Services d'intérêt collectif et régies municipales*.

Revue des questions scientifiques.

1912. Van der Smissen : *Le budget brut, ses inconvénients et ses moyens d'y parer*.

Économiste européen.

1912, *Le budget de 1912.* — 1913, *Etat actuel des chemins de fer de l'Etat.*

Monde économique.

1912, 9 novembre. — 25 novembre. — 21 décembre. — Spectator :
Le budget de Paris.

Bulletin de statistique.

1912, *Le budget de 1912.* — *Le monopole des allumettes et tabacs en 1910.*

Revue d'économie politique.

1912, Juillet. — Août. — P. Pic. *Les grandes régies de l'Etat.*

Documents parlementaires.

Postes, Télégraphes, Téléphones.

Rapports :

Dumont, 1910, Chambre, page 2197.

Steeg, 1909, Chambre, page 509.

Dumont, 1910, Chambre, page 1464.

Dalimier, 1912, Chambre, page 1653.

Poudres et Salpêtres.

Rapports :

Clémentel, 1910, Chambre, page 1745.

» 1911, Chambre, page 93.

Lucien Hubert, 1911, Chambre, page 1393.

Benazet, 1912, Chambre, page 1802.

Waddington, 1910, Sénat, page 306.

Milliès-Lacroix, 1913, Sénat, page 968.

Monis, 1912, Sénat, page 371.

Chemins de fer

Rapports :

Regnier, 1908, Chambre, page 642.

Chaigne, 1908, Chambre, page 671.

Gérald, 1908, Chambre, page 294.

Aimond, 1908, Chambre, page 639.

Besnard, 1910, Chambre, page 1554.

Boudenoot, 1908, Sénat, page 47.

Trouillet, 1908, Sénat, page 28.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE PREMIER. — INTRODUCTION

L'évolution de l'État industriel : conception patrimoniale, [fiscale, économique, sociale. — L'école libérale et l'inaptitude organique de l'État en dehors de ses fonctions politiques . . . 1

CHAPITRE II. — LES PRINCIPES DU DROIT BUDGÉTAIRE EN FRANCE

Leur établissement en France et leur raison d'être. — Les critiques actuelles contre leur extension aux entreprises industrielles de l'État. — Répercussion de ces critiques sur le Parlement : les diverses phases de sa politique financière . . . 9

CHAPITRE III. — LE PROCÉDÉ DE L'INCORPORATION AU BUDGET GÉNÉRAL

Le procédé de l'incorporation au budget général en Prusse, en Belgique et en France. — En Prusse : abus en matière de tarifs et variations budgétaires. — En Belgique : défaut de corrélation comptable et enchevêtrement des dettes. — En France : exemple du Service des Postes, Télégraphes et Téléphones, la gestion industrielle du Service est rendue impossible. — Conclusion . . . 28

CHAPITRE IV. — LE SYSTÈME DES BUDGETS ANNEXES

Historique. — Causes multiples de leur création. — Critique du système des budgets annexes. — Adaptation nouvelle des budgets annexes conciliant les exigences de la comptabilité industrielle avec les nécessités du contrôle public. 74

CHAPITRE V. — LE BUDGET ANNEXE DES POUDRES ET SALPÊTRES

Le Service des Poudres et Salpêtres avant la réforme de 1911. — Le projet d'organisation financière de M. Clementel. — La loi du 13 juillet 1911. — Fonctionnement du Service. 92

CHAPITRE VI. — LE BUDGET ANNEXE DES CHEMINS DE FER
DE L'ÉTAT

Origines du réseau d'État. — Le régime financier de l'ancien réseau. — Nécessité d'une réorganisation financière à la suite du rachat de la compagnie de l'Ouest. — La loi du 13 juillet 1911. 110

CHAPITRE VII. — LE SYSTÈME DE L'AUTONOMIE BUDGÉTAIRE

Liberté absolue laissée au Service. — Seuls les comptes sont examinés par le Parlement. — Exemple de la Suisse et inconvénients du système 129

CHAPITRE VIII. — CONCLUSION 142

BIBLIOGRAPHIE 147

SAINT-AMAND (CHER). — IMPRIMERIE BUSSIÈRE
